

Tieto säädösvalmistelun pääomana

Outi Örn

TIETO SÄÄDÖSVALMISTELUN PÄÄOMANA

pro gradu- tutkielma

hallintotiede

2020

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Tieto säädösvalmistelun pääomana

Tekijä: Outi Örn

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu –työ X Sivulaudaturtyö __ Lisensiaatintyö __

Sivumäärä: 111 + 2 liitesivua

Vuosi: 2020

Tutkimuksessa tutkin tietoa säädösvalmisteluprosessissa ja erityisesti kyseisen prosessin esivalmistelu- ja perusvalmisteluvaiheissa. Tutkimuksen kohteena olivat hallituksen eduskunnalle antamat hallituksen esitykset syysistuntokaudella 2017 ja näistä vielä tarkemmin ne hallituksen esitykset, jotka liittyivät hallituksen painopistealueisiin ja sitä kautta kärkihankkeisiin. Tarkemmin tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kyseisten lainvalmisteluhankkeiden esi- ja perusvalmistelun tietotarpeet, tiedon arvo ja merkitys sekä tietoon liittyvät haasteet ja kehittämiskohteet näissä vaiheissa. Tutkimukseni oli laadullinen tapaustutkimus, jossa pyrin kuvaamaan asiaa mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Aineistonkeruu tapahtui puolistrukturoituna teemahaastatteluna. Haastatteluaineistojen analysointi tapahtui hyödyntäen teoriaohjaavaa sisällönanalyysia.

Tutkimukseni teoreettisessa viitekehyksessä käsittelen säädösvalmistelua valtioneuvostossa, mutta myös siihen liittyvää kritiikkiä ja kehittämistyötä. Lisäksi käsittelen tietoa sen moniulotteisen käsitteen ja aineettoman pääoman- teorian kautta. Tuon esille myös tiedon merkityksen julkisessa toiminnassa ja valtioneuvostossa, mutta myös tietoon liittyvät haasteet kompleksisessa valtioneuvoston toimintaympäristössä.

Tutkimustuloksista käy ilmi, että niin säädösvalmisteluprosessi kuin sen sisällä useaan kertaan toistuva tiedonhallinnan prosessi ovat luonteeltaan yhä enenevissä määrin lineaarisen prosessin sijaan syklisiä ja monimuotoisia. Säädösvalmistelun tietotarpeet ovat moninaisia muodostuen datasta, tutkimustiedosta, oikeudellisesta tiedosta, lausunto- ja kuulemiskierrosten palautteesta sekä valtioneuvoston ja sidosryhmien kokemuseräisestä ja hiljaisesta tiedosta.

Tiedon arvo selkeästi tunnustetaan, mutta siihen vaikuttaa säädösvalmisteluhankkeen tarkoitus sekä se, onko esimerkiksi hallitusohjelmassa määritelty asiaan liittyen jo selkeä tavoite tai liittykö hankkeeseen vahvaa poliittista ohjausta. Tutkimuksessa tuli myös esille, että tutkimustiedon arvoa painotetaan edelleen vahvemmin suhteessa sidosryhmien ja valmistelijoiden inhimilliseen pääomaan.

Avainsanat: valtioneuvosto, säädösvalmistelu, tieto, data, informaatio, tietämys

Sisällys

1	JOHDANTO	4
1.1	Tiedon merkityksen korostuminen yhteiskunnassa	4
1.2	Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet.....	7
1.3	Tutkimuksen eteneminen	11
2	KEHITTYVÄ JA KRITISOITU SÄÄDÖSVALMISTELU	12
2.1	Säädösvalmistelu valtioneuvostossa.....	12
2.2	Säädösvalmistelun kritiikki ja kehittäminen	18
3	TIETO KÄSITTEENÄ JA TOIMINNASSA.....	22
3.1	Moniulotteinen tiedon käsite	22
3.2	Tiedosta organisaation aineetonta pääomaa.....	28
3.3	Tieto julkisessa toiminnassa ja valtioneuvostossa	35
3.4	Tietoon liittyvät haasteet kompleksisessa valtioneuvoston toimintaympäristössä.....	41
3.5	Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto	48
4	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT	51
4.1	Laadullinen tapaustutkimus	51
4.2	Teemahaastattelun käyttö tutkimuksessa.....	53
4.3	Sisällönanalyysin käyttö tutkimuksessa.....	57
4.4	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	59
5	TUTKIMUSTULOKSET	62
5.1	Tietotarpeet ja tiedon hankinta lainsäädännön esi- ja perusvalmistelussa.....	62
5.2	Tieto esi- ja perusvalmistelun pääomana	69
5.3	Tietoon liittyvät haasteet ja kehittämiskohteet	77
5.3.1	Tutkimustiedon hyödyntäminen säädösvalmistelussa.....	77
5.3.2	Uudet ja ilkeät ongelmat.....	81
5.3.3	Osaaminen	85
5.3.4	Toiminnan resursointi ja organisointi.....	87
5.3.5	Poliittisen ohjauksen vaikutus	90
5.4	Tutkimustulosten yhteenveto	92
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	99
	LÄHTEET	104

1 JOHDANTO

1.1 Tiedon merkityksen korostuminen yhteiskunnassa

Tiedosta on tullut yhä tärkeämpi tuotannon tekijä sekä yhteiskunnallisen muutoksen ajuri. Tausta tälle merkityksen kasvulle on löydettävissä laajemmasta yhteiskunnallisesta muutoksesta, jota voidaan kuvata yhteiskuntakehityksen kolmanneksi suureksi aalloksi. Kyseessä on meneillään oleva teknologinen, taloudellinen, poliittinen ja kulttuurinen murros. Esimerkiksi Daniel Bellin (1973) mukaan kysymys on alkutuotanto- ja teollisuusvaltaista kehitysvaihetta seuraavasta jälkiteollisesta yhteiskunnasta, jolle tyypillistä on palvelutuotannon kasvu. Tässä muutoksessa työvoiman käytön painopiste siirtyy tavaroiden valmistuksesta asiantuntemuksen ja palvelujen suuntaan. Myös esimerkiksi Manuel Castells (1996, 2001) korostaa informaation ja tiedon merkitystä taloudellisen ja sosiaalisen toiminnan lähteenä. Castells käyttää tästä nimitystä informationalismi, jolla hän viittaa yhteiskuntaan, jossa tiedon tuottamisen ja välittämisen prosessit sekä näitä tukevat teknologiset järjestelmät luovat perustan yksilöiden ja yhteisöjen muodostamille verkostoille. (Jalonen 2007, 97–98)

Jalosen (2007) mukaan yhteiskunnallisessa keskustelussa voidaan tunnistaa kaksi pääsuuntaa. Ensinnäkin puhutaan tietoyhteiskunnasta, jolloin painotetaan tiedon ja osaamisen merkitystä yksilöiden, organisaatioiden ja kansakuntien tuottavuudelle ja kilpailukyvyille. Taustalla tiedon yhteiskunnallisen roolin muutos, joka ilmenee siinä, että tiedon luominen, muokkaaminen, jalostaminen ja välittäminen ovat kohonneet keskeisimmiksi yhteiskunnan kehitystä ohjaaviksi voimiksi. Tietoyhteiskunta nähdään Anttiroikon et al. (2003) tapaan yhteiskuntana, jossa informaation ja tiedon ”kehityslogiikka määrittää ratkaisevasti aineellisten ja henkisten voimavarojen käyttöä ja kohdentumista ja jonka hallinnan ydintoiminnot rakentuvat tietointensiivisinä ja verkostomaisina sosiaalisen toiminnan prosesseina”. Tähän tietoyhteiskuntaan soviittautumisen katsotaan vaativan julkishallinnon organisaatioilta toimintatapojen konkreettista uudistamista. Toisaalta kun halutaan viitata informaation ja prosessoinnin teknologiaan käytetään termiä informaatioyhteiskunta. Tietoyhteiskuntaa on myös kritisoitu, vaikka se voidaankin nähdä taloudellisen kasvun moottorina ja joidenkin mukaan myös eräänlaisena sivilisaation huipentumana. Esimerkiksi yhteiskunnallisen vallankäytön ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on arvioitu, että tietoyhteiskunta ei kai-

kista lupauksista huolimatta tasaa yhteiskunnallisia eroja vaan pikemminkin toimii uuden eriarvoisuuden lähteenä. (Anttiroiko et al. 2003; Jalonen 2007, 98–100)

Jalosen määrittelemien kahden yhteiskunnallisen keskustelun pääsuunnan ohella tätä nykyä voidaan tunnistaa jopa kolmas pääsuunta, joka on tieto- ja informaatioyhteiskunnan käsitteille rinnakkainen tai jossain määrin jopa niitä seuraava. Kyse on keskustelusta, jossa on alettu puhua jopa tiedon tai totuuden jälkeisestä ajasta. Esimerkiksi Raivion (2019, 34) mukaan luotettava tieto ja siihen perustuvat argumentit eivät aina pärjää päätöksien valmistelussa ja toteutuksessa. Valtaa käytettäessä tiedon ohi voivat mennä esimerkiksi taloudelliset perusteet tai poliittinen tarkoituksenmukaisuus. Raivion mukaan tietoyhteiskunta vaikuttaa olevan siirtymässä totuuden jälkeiseen aikaan, jota voisi kutsua hänen mukaansa esimerkiksi mielikuva- tai ennakkoluuloyhteiskunnaksi. Totuudenjälkeisellä ajalla voidaan Niiniluodon (2019) mukaan tarkoittaa sellaista tilannetta, jossa tietoisesti levitetyt valheet ovat saaneet merkittävän sijan ihmisten välisessä viestinnässä. Tämä on osaltaan luonut perustaa nykyiselle tilanteelle, jossa populistisen politiikan nousun ja sosiaalisen median lieveilmiöiden myötä luisutaan jopa välinpitämättömyyteen totuudenmukaisuudesta.

Moderni yhteiskunta kuitenkin perustaa menestyksensä suurelta osin tiedon varaan. Tyypillisiä esimerkkejä tärkeistä tietoresursseista ovat yksilöiden osaaminen, organisaatioiden käyttämät tietojärjestelmät, tietoverkot sekä moninaiset toiminta- ja johtamismallit. Johtamisen näkökulmasta nämä tietoresurssit ovat kuitenkin vaikeasti hallittavia, koska ne ovat luonteeltaan aineettomia ja dynaamisia. Yksilöt ja organisaatiot etsivät jatkuvasti uusia tapoja kartuttaa sekä hyödyntää tietoa ja tieto- ja viestintäteknologian rooli näiden tehtävien tukena on merkittävä. Tämän kehityksen seurauksena erilaisten tietoresurssien tehokkaasta johtamisesta on tullut keskeinen tekijä organisaatioiden suorituskyvyn kehittämisessä. Keskeistä on ymmärtää, kuinka tiedosta luodaan arvoa eli mikä on niin kutsutun tietoon pohjautuvan arvонуontilogiikan ymmärtäminen. Arvoa syntyy, kun tietoa hyödynnetään älykkäästi niin operatiivisessa työssä kuin toiminnan kehittämisessä. Tietoon perustuvan arvонуontilogiikan pohjalta pystytään kehittämään lähestymistapoja, joilla tietoresurssien hallintaa ja varsinaista arvонуontiprosessia sekä niihin liittyviä johtamistoimintoja ja -välineitä voidaan kehittää. Tietoa tarvitaan asioiden ymmärtämiseen, päätöksentekoon sekä uuden tiedon luomiseen. (Laihonen et al. 2013, 10–13)

Julkishallinnolta vaaditaan tänä päivänä entistä enemmän tietoperustaisia käytäntöjä joustavuutta ja verkostomaisia organisointitapoja. Tätä kautta voidaan Anttiroikon ym. mukaan

tehostaa hallintoa, parantaa palveluja ja luoda uusia osallistumismuotoja. Ne puolestaan voivat luoda edellytyksiä kehitykselle ja ihmisten hyvinvoinnille. Tieto ja yhteiskunnan tietovaltaistuminen eivät tuo vain mahdollisuuksia, vaan ovat myös iso haaste julkishallinnon organisaatioille. Tehokkuuden ja yhteensovittaminen ohella olennaiseksi asiaksi nousee se, kuinka luovasti ja joustavasti julkishallinnon organisaatio sopeutuvat ja tarttuvat toimintaympäristössään avautuviin mahdollisuuksiin. Tietojohdamisen näkökulmasta kysymys on julkishallinnon organisaation kyvykkyydestä hyödyntää sisäisiä ja ulkoisia tietovarantojaan. (Anttiroiko et al. 2003, 109–110; Jalonen 2007, 103–104)

Lainvalmistelu on yksi keskeinen julkisen hallinnon prosessi, joka hyödyntää näitä sisäisiä ja ulkoisia tietovarantoja. Lainvalmistelun tuloksena syntyy valmis säädösehdotus. Tämä muodostuva säädösehdotus on tarkoitettu päätöksenteon perustaksi lainsäädäntömenettelyssä, jossa tehdään päätös säädöksen antamisesta. Säädösvalmisteluprosessissa tietoa kerätään ja hyödynnetään jatkuvasti. Lainvalmisteluprosessin ensimmäisessä vaiheessa esivalmistelussa kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta. Lisäksi kyseisessä vaiheessa arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Esivalmistelua seuraa perusvalmistelu, joka alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen. Perusvalmisteluvaiheessa laajennetaan ja tarkennetaan esivalmistelussa koottua tietoa valmisteltavasta asiasta sekä selvitetään vielä tarkemmin perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön liittyvät sekä muut oikeudelliset kysymykset. Valmistelun aikana ratkaistaviin kysymyksiin määritellään vaihtoehtoiset ratkaisut ja arvioidaan niiden vaikutukset. Valmistelussa tarvittavia tietoja ja vaikutusten arviointia tarkennetaan työn edetessä. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Lainsäädännön valmistelu on hyvin pitkälti tiedon keräämistä ja hyödyntämistä sekä päätöksentekoa. Siksi siihen kohdistuu tietyt megatrendit. Päätöksenteon tarpeisiin kohdistuu muutospainetta, jotka johtuvat yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistumisesta, kompleksisuudesta eli niin kutsutusta pirullisuudesta. Tämä tarkoittaa sitä, että ongelmat ovat enenevässä määrin vaikeasti ratkaistavia. Myös päätöksenteon tietopohjaan ja käytettyyn tietoon kohdistuu eräs megatrendi eli tiedon monimuotoistuminen. Tieteellisen prosessin läpikäyneen tiedon lisäksi päätöksentekijän käytössä on usein monia muita tiedon muotoja, kuten tietoa politiikkatoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista, tietoa yleisestä mielipiteestä,

strategista politiikkatietoa sekä erityyppistä strategista seurantatietoa siitä mikä on yleinen asenneilmasto. (Lähtenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 127–128)

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Tutkielmassa on tarkoitus tutkia tietoa säädösvalmisteluprosessin valmistelussa. Säädösvalmisteluprosessi rakentuu kuvan 1. mukaisesti useasta eri vaiheesta, joissa tarvitaan ja käytetään erilaista tietoa. Tiedolla on keskeinen merkitys erityisesti prosessin valmisteluvaiheessa, kun kootaan tarvittavaa tietoa valmistelun pohjaksi ja tuon tiedon pohjalta tehdään päätöksiä sekä prosessin etenemisen, että lainsäädännön sisällön osalta. Toisaalta tiedon merkitys korostuu myös täytäntöönpanon jälkeen, kun lainsäädännön toteutumista ja vaikutuksia seurataan.

Työn laajuuden vuoksi aiheeseen liittyen on tarpeen tehdä tiettyjä rajoituksia. Kaikissa eri valmisteluvaiheissa (esi-, perus- ja jatkovalmistelu) kootaan tietoa ja tietopohjaa valmistelijoiden virkatyön tai asetetun valmisteluvelvoimen toimesta. Näistä prosessin vaiheista keskityn työssäni esi- ja perusvalmisteluvaiheeseen ja näihin vaiheisiin liittyvään tietoon. Jo esivalmisteluvaiheessa kootun tiedon pohjalta virkamiesjohto ja tarvittaessa ministeri/hallitus tekevät päätöksiä etenemisestä. Voidaan siis nähdä, että tiedolla on jo tässä vaiheessa hyvin keskeinen merkitys. Tässä työssä on tarkoitus tarkastella syysistunto-kaudella 2017 annettuja hallituksen esityksiä, jotka liittyvät Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman painopistealueisiin.

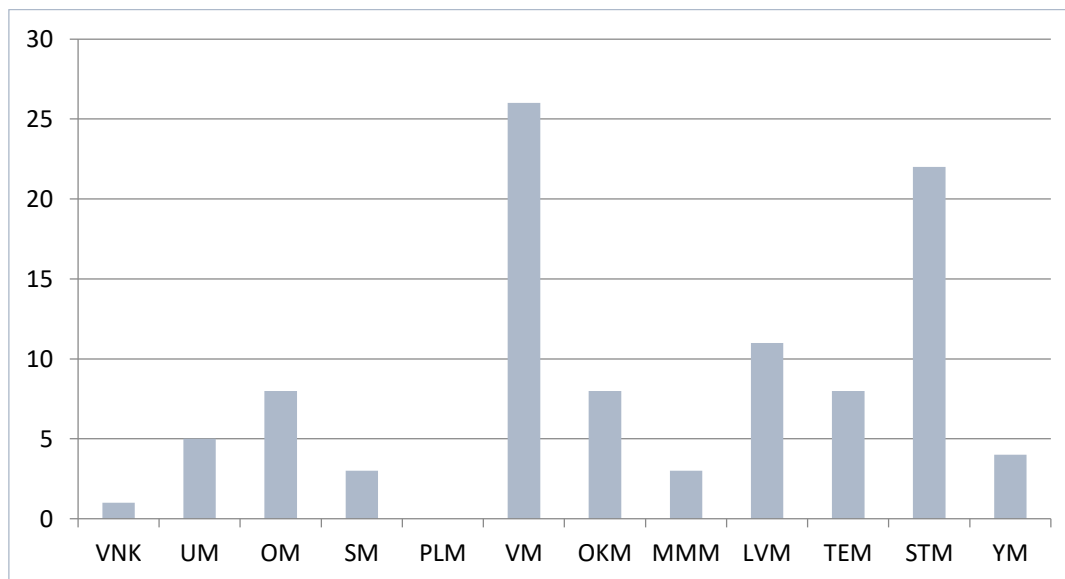
Kuva 1. Säädösvalmisteluprosessi



Lähde: OM, Lainvalmistelun prosessiopas

Hallitus antoi eduskunnalle syysistuntokaudella 1.9.–31.12.2017 yhteensä 99 hallituksen esitystä, jotka jakautuivat ministeriöittäin taulukon 1 mukaisesti.

Taulukko 1. Syysistuntokaudella 2017 annetut hallituksen esitykset ministeriöittäin



Lähde: www.eduskunta.fi

Hallitusohjelmassaan hallitus valitsi viisi painopistealuetta (taulukko 2), joita konkretisoivat 26 kärkihanketta. Lisäksi hallitus määritteli hallituskaudelle tiettyjä reformeja, kuten eläkeuudistus, SOTE- ja maakuntauudistus, julkisen sektorin kustannusten karsinta ja keskushallinnon uudistaminen. Taulukossa 2 on tuotu esille mihin painopistealueisiin syysistuntokaudella annetut ja hallitusohjelmaan liittyvät hallituksen esitykset kohdistuivat. Tarkoitukseni on tarkastella tiedon käyttöä sen säädösvalmistelun osalta, joka liittyy hallitusohjelman painopistealueisiin ja sitä kautta kärkihankkeisiin. Tarkastelen näitä, koska näistä muodostui hyvin rajattava joukko hallituksen esityksiä. Rajausta olisi ollut mahdollista tehdä myös esimerkiksi talousarvioehdotuksen edellyttämiin lakimuutoksiin tai EU-säädösten valmisteluun, mutta valitsin tarkasteluun painopistealueisiin liittyvät hallituksen esitykset. Oletuksena tässä valinnassa on, että niihin sisältyy monipuolisempaa tiedonhankintaa ja -käyttöä kuin esimerkiksi EU-säädösten valmistelussa, joissa sovitut menettelytavat voidaan saattaa voimaan lainsäädännöllä sellaisenaan ilman lisätiedonhankintaa. Kaikkiaan syysistuntokaudella annettuja hallitusohjelman painopistealueisiin liittyviä hankkeita ei ole taulukon mukaisesti 40 kappaletta, vaan neljä hankkeista on sellaisia, jotka liittyvät kahteen eri painopistealueeseen.

Taulukko 2. Hallitusohjelmaan liittyvien hallituksen esitysten määrä painopistealueittain syysistuntokaudella 2017

Painopistealue	Määrä
1. Työllisyys ja kilpailukyky	11
2. Osaaminen ja koulutus	3
3. Hyvinvointi ja terveys	3
4. Biotalous ja puhtaat ratkaisut	2
5. Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen	13
6. Reformit	8
yhteensä	40

Tutkimuksessa on tarkoitus tutkia tietoa säädösvalmistelun esi- ja perusvalmisteluvaiheissa. Lähestyn tutkielman aihetta seuraavilla täsmentävillä tutkimuskysymyksillä:

- Mitkä ovat tietotarpeet?
- Mikä on tiedon merkitys?
- Mitkä ovat tietoon liittyvät haasteet ja kehittämiskohteet?

Ensimmäisen täsmentävän tutkimuskysymyksen avulla kuvataan ja analysoidaan mitkä ovat säädösvalmistelun esi- ja perusvalmisteluvaiheen tietotarpeet. Toisen tutkimuskysymyksen avulla kuvataan mikä on tiedon merkitys kyseisen prosessin esi- ja perusvalmisteluvaiheille eli millaisen prosessin kautta tiedosta muodostuu arvoa säädösvalmistelulle. Kolmannen tutkimuskysymyksen kautta on tarkoitus selvittää tietoon liittyvät haasteet ja kehittämiskohteet säädösvalmistelun esi- ja perus-valmisteluvaiheissa.

Tutkimuksessani on kyse laadullisesta tapaustutkimuksesta, koska kyseessä on moninainen aihe, jota pyrin kuvaamaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tämä kokonaisvaltaisuus on ominaista sekä laadulliselle tutkimukselle (Hirsjärvi 2009, 160), että tapaustutkimukselle (Ronkainen 2011). Aineistonkeruumenetelmänä on puolistrukturoitu teemahaastattelu, joissa teema-alueita ovat säädösvalmisteluprosessissa käytettävä tieto, tiedon arvo sekä tietoon liittyvät ongelma- ja kehittämiskohteet. Tein haastattelun 13 hallituksen esityksen osalta siten, että aina yhteen haastatteluun osallistui 1-2 valmisteluun osallistunutta henkilöä. Kerättyjen aineistojen analysointimenetelmänä on käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä.

lyysiä, koska tarkoituksena on ollut lähestyä aineistoa sen omilla ehdoilla ja vasta analyysin edetessä sijoittaa se viitekehyksessä esille tuotuun teoriaan.

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata case-esimerkin kautta tietoa valtioneuvostossa ja yhden prosessin rajatulta osalta. Nämä molemmat ovat melko vähän tutkittuja. Tiihosen (2005) mukaan tutkimus valtioneuvostosta on ollut melko vähäistä ja siten myös muu keskustelu on ollut niukkaa. Vanhemmassa valtioneuvostoa koskevassa tutkimuksessa valtioneuvostoa on käsitelty kollegiaalisena elimenä ja ministereitä sen jäsenenä. Tällaisia tutkimuksia ovat esimerkiksi Jaakko Nousiaisen Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta (1975) sekä Jan-Magnus Janssonin Hajaannuksesta yhteistoimintaan (1993). Tuoreemman valtioneuvostoa koskevan tutkimuksen keskiössä on ollut valtioneuvoston päätöksenteko. Seppo Tiihosen (2005) mukaan Jaakko Nousiaisen teos *Politiikan huipulla: ministerit ja ministeriöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä* (1992) käynnisti uudenlaisen keskustelun valtioneuvostosta, jota seurasi Eero Murron tutkimus *Pääministeri*. Hieman tuoreempia tutkimuksia on mm. Minna Puoskarin tekemät tutkimukset ministereistä strategisina johtajina (2002). Yhtenä valtioneuvostoa koskevan tutkimuksen osa-alueena Tiihonen tuo esille niin kutsutun suomalaisen eliittitutkimuksen, jossa virkamiehistöllä on keskeinen asema. Tähän tutkimusalueeseen liittyviä tutkimuksia ovat mm. Ruostetsaaren Vallan ytimessä (1992) ja Valta muutoksessa (2003). Näissä tutkimuksissa Ruostetsaari sijoittaa hallinnollisen eliitin osaksi yhteiskunnan muita eliittejä. (Tiihonen 2005, 38–44)

Tämän työn keskiössä on valtioneuvostossa tapahtuva säädösvalmistelu, joka on valtioneuvoston tavoin melko vähän tutkittu alue esimerkiksi Talan (2005) mukaan. Pakarisen (2012, 17) mukaan lainvalmistelua ja sääntelyn toimivuutta käsittelevä tutkimuskirjallisuus on kuitenkin lisääntynyt ja se on osittain lisännyt valtionhallinnon kehittämistoimia ja median mielenkiintoa lainvalmistelua kohtaan. Tutkimustietoa lainvalmistelusta ja sääntelyn vaikutuksista peräänkuulutetaan säännöllisesti.

Aihe on kiinnostava myös henkilökohtaisesta näkökulmasta, koska itse toimin tutkimustani tehtäessä suurimman osan ajasta valtioneuvoston kanslian tietotuki- ja julkaisuyksikön päällikkönä, ennen siirtymistä uusiin tehtäviin. Kyseisen yksikön tehtävänä on tukea ministeriöitä niiden tiedontarpeissa. Tutkimuksen kautta on siis mahdollista löytää myös kyseisiin palveluihin liittyviä kehittämiskohteita.

1.3 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimus koostuu viidestä eri pääluvusta. Johdannossa tuodaan ilmi tutkimuksen tausta sekä työn tavoitteet, tarkoitus sekä tutkimuskysymykset. Johdannossa avaan myös säädösvalmistelua valtioneuvostossa sekä säädösvalmisteluun liittyvää tutkimusta.

Luvuissa 2. ja 3. avataan tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Ensinnäkin käsittelen säädösvalmistelua sekä sen kehittämistä ja kritiikkiä. Toiseksi käsittelen tietoon liittyviä määritelmiä, joita on tehty sekä tieteellisessä tutkimuksessa, että enemmän käytännön tarpeisiin liittyen esimerkiksi julkishallinnossa. Lisäksi tarkastelen tiedon merkitystä organisaatioille ja organisaatioiden toiminnalle. Tarkastelen tätä yleisellä tasolla, mutta myös valtioneuvoston ja säädösvalmistelun kontekstissa.

Teoreettisen viitekehysten jälkeen tuon ilmi tutkimusta määrittävät metodologiset valinnat. Työni metodologia koostuu laadullisen tutkimuksen lähtökohdista, koska lähtökohtana on moninaisen todellisen toiminnan kuvaaminen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Aineisto on kerätty puolistrukturoidulla teemahaastattelulla ja se on analysoitu teoriaohjauksella sisällönanalyysillä. Lopuksi arvioin tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä.

Tutkimustulokset esitetään luvussa viisi. Tutkimustulokset jakautuvat haastatteluteemojeni mukaan säädösvalmistelussa käytettävään tietoon, tiedon merkitykseen kyseiselle prosessille sekä säädösvalmistelussa käytettävän tiedon haasteisiin ja kehittämiskohteisiin. Luvussa kuusi tuodaan esille tutkimustulosten pohjalta tehdyt johtopäätökset.

2 KEHITTYVÄ JA KRITISOITU SÄÄDÖSVALMISTELU

2.1 Säädosvalmistelu valtioneuvostossa

Valtioneuvostoon kuuluu pääministerin johtaman valtioneuvoston kanslian lisäksi ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö. Näiden lisäksi valtioneuvoston yhteydessä on myös oikeuskanslerinvirasto. Jokaisella ministeriöllä on oma toimialansa ja asioiden jaosta niiden kesken on säädetty lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Näin ollen myös lait ja asetukset valmistellaan aina siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia kuuluu. Omien toimialojensa ohella ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. (Laki valtioneuvostosta 175/2003)

Vaikka lait ja asetukset valmistellaan lähtökohtaisesti aina tietyssä ministeriössä tai yhteistyössä eri ministeriöiden kesken, niin mikäli lainsäädäntöhankkeessa on kyse periaatteellisesti merkittävästä asiasta, valmistellaan asiaa myös komiteoissa tai toimikunnissa. Näissä toimielimissä on mukana eri hallinnonalojen, puolueiden ja muiden eturyhmien edustajia, mutta lisäksi näkemyksiä kuullaan lausuntokierroksien avulla ja erityisissä kuulemistilaisuuksissa. Nämä ministeriöissä valmistellut hallituksen esitykset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, jonka päätöksellä esitykset annetaan eduskunnalle. Suomen perustuslain mukaan lainsäädäntövallan käyttö kuuluu eduskunnan tehtäviin. Tavallinen lakiesitys käsitellään eduskunnassa kahdessa eri istunnossa. Istuntoja kuitenkin edeltävät lainvaliokuntakäsittelyt, joissa kuullaan aina kunkin asian asiantuntijoita ja viranomaisia. Eduskunta voi käsittelyssään hyväksyä hallituksen esityksen, muuttaa sitä tai hylätä sen. (Perustuslaki 731/1999; OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Eduskunta on siis perustuslain näkökulmasta lainsäädäntömenettelyn tärkein vallankäyttäjä, mutta Talan (2005, 91) mukaan tosiasiallinen kehitys on pitkään siirtänyt vallankäytön painopistettä lainsäädäntömenettelyssä parlamentilta hallitukselle. Tähän kehitykseen on johtanut muun muassa se, että hallitus ohjaa lainvalmistelutoimintaa ja määrää sen kohteista ja suunnasta. Lakien valmistelijoilla on kuitenkin Talan mukaan paljon tosiasiallista vaikutusvaltaa säännösten sisältöön. Hän perustelee tätä väitettään sillä, että usein keskeiset lainsäädäntöratkaisut ovat peräisin lainvalmistelutyöhön osallistuvilta toimijoilta. Toisaalta

taas esimerkiksi Pakarinen (2012, 37) tuo esille poliittisen vaikutusvallan toteamalla, että Suomen ongelmana on OECD:n mielestä ollut vahva kytkös lakien valmistelun ja politiikan välillä, mikä on haitannut tietoon perustuvaa päätöksentekoa. (Tala 2005, 91–95)

Ministeriöissä tapahtuva lainvalmistelu tarkoittaa käytännössä oikeussääntöjen valmistelua. Yleensä lainvalmisteluna pidetään valtion tärkeimpien säädösten eli perustuslakien ja lakien valmistelua, mutta se voidaan ymmärtää myös alempiasteisten säädösten, kuten valtioneuvoston asetusten valmisteluksi. Valtioneuvoston ohella asetuksia voivat antaa myös tasavallan presidentti sekä ministeriöt. Lainvalmistelu on kehittynyt vuosikymmenten aikana siten, että kun vielä 1960-luvulle saakka lainvalmistelu ymmärrettiin paljolti lakipykälien laatimiseksi, niin tultaessa 1970-luvulle lainvalmistelun luonteeseen ja yhteiskunnalliseen merkitykseen ryhdyttiin kiinnittämään. Tämän ajattelutavan muutoksen myötä lainvalmistelu alettiin ymmärtää perusluonteeltaan yhteiskuntapoliittiseksi suunnitteluksi, jossa lainvalmistelijoiden tehtävänä oli suunnitella ja valmistella lainsäädännöllä toteutettavia uudistuksia. Tästä voidaan käyttää myös käsitettä instrumentaalinen käsitys oikeussäätelystä, joka tarkoittaa, että oikeudellinen sääntely ymmärretään julkisen päätöksentekijän käytettävissä olevaksi toimintavälineeksi. Julkinen päätöksentekijä voi siten käyttää oikeussäätelyä keinona, jolla edistetään tavoitteita, korjataan epäkohtia tai pyritään ohjaamaan eri toimijoiden käyttäytymistä. Tästä käsityksestä on tullut 1900-luvun myötä vallitseva suhtautumistapa säädettyyn oikeuteen. (Niemivuo 2002, 4–5; Tala 2005, 14)

Lainvalmisteluprosessi voi käynnistyä ministeriössä usean eri aloitteen kautta. Aloite voi olla esimerkiksi hallitusohjelman kirjaus, eduskunnan lausuma, kansalaisaloite tai valtion talousarvioehdotus, joka edellyttää muutoksia lakeihin. Lainvalmisteluprosessi voi lähteä liikkeelle myös sidosryhmän, viranomaisen sekä ministerin omasta aloitteesta. Aloite voi tulla esille myös ministeriön eli hallinnon tai valmistelukoneisten sisältä ja siten valmistelijoiden valta näkyy Talan (2005, 91–95) mukaan myös tätä kautta. Euroopan unioni voi vaikuttaa myös aloitteen syntymiseen siten, että Suomessa käynnistyy kansallista täytäntöönpanoa edellyttävän EU-säädöksen valmistelu tai kun EU-tuomioistuimen ratkaisu tai komission tulkinta edellyttää muutoksia lainsäädäntöön. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Varsinaisen valmistelun toteutus on kuvattu hyvin tarkkaan oikeusministeriön laatimassa prosessioppaassa. Kyseisen oppaan mukaan esivalmistelun aluksi toteutetaan alustava kartoitus, jossa valmistelijan tai valmistelutiimin tehtävänä on selvittää lainvalmistelua koske-

van aloitteen pohjalta mm. mitä asiasta tiedetään, miten asiaa on aiemmin käsitelty ja mitä lisäselvityksiä tarvitaan. Tehtäviin kuuluu tässä vaiheessa myös selvittää se, että mitä vaihtoehtoisia tapoja on käytettävissä ongelman ratkaisemisessa tai tavoitteen saavuttamisessa. Lainsäädännön tekeminen ei ole siis ainoa vaihtoehto, vaan myös muita ohjauskeinoja selvitetään. Talan (2005, 100) mukaan taustalla tässä tulee olla hyvä kuva nykyisin vallitsevasta oikeudellisesta ja tosiasiallisesta tilanteesta. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Mikäli asia etenee varsinaiseen esivalmisteluvaiheeseen, valmistelutiimi suunnittelee etenemisen. Tavoitteena on koota aineisto, jonka pohjalta voidaan päättää säädöshankkeen tarpeellisuudesta ja valmistelun toimeksiannosta. Esivalmisteluun liittyen voidaan tarvittaessa asettaa myös valmisteluelin, tilata ulkopuolisia selvityksiä tai hankkia asiantuntijapua. Erilaiset tiedot ovat jo tässä kohtaa hyvin keskeisessä asemassa, koska valmistelutiimi tehtävänä on koota ja arvioida mm. asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset, asian nykytila ja muutoksen tarve, kansainväliset kokemukset sekä tutkimukset ja selvitykset. Lisäksi tiimi selvittää ja arvioi oikeuskäytäntöä, kirjallisuutta ja muuta käytettävissä olevaa tietopohjaa. Tietopohjalla tarkoitetaan sitä tietojen kokonaisuutta, jota tarvitaan säädösehdotusten muotoilemiseksi. Tätä kautta valmistelutiimi määrittelee asian pääkysymykset sekä ratkaisuvaihtoehdot vaikutuksineen. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Esivalmistelun myötä muodostuu hankesuunnitelma, jossa määritellään lainvalmisteluhankkeen tavoitteet, sisältö ja laajuus, mutta myös mm. tausta sekä alustavat ratkaisuvaihtoehdot vaikutuksineen. Tavoitteiden asettaminen on yksi keskeinen vaihe koko prosessissa. Lakiuudistuksen tavoitteenasettelun yhteydessä määritellään se tosiasiallinen ja oikeudellinen asiantila, jonka on määrä toteutua lakiuudistuksen myötä. Tämä lakiuudistuksen tavoitteenasettelu ohjaa ja suuntaa tärkeällä tavalla lainvalmistelutyötä, koska sen toteutuksessa oikeustila on uudistuksen jälkeen erilainen kuin sitä ennen. Laajoissa ja poliittisesti tärkeissä lakiuudistuksissa tänä tavoitetila voi olla määritelty jo esimerkiksi hallitusohjelmassa, mutta on mahdollista myös, että poliittisilta päättäjiltä saadaan vain yleisluonteisia suuntaviivoja lakiuudistuksen tavoitteenasettelulle. Prosessille on tunnusomaista, että tämä tavoitteenasettelu muokkautuu lainvalmistelun ja päätöksenteon edetessä. Tätä kautta voidaan säädösvalmisteluun osallistuvien kesken saavuttaa tarvittava yhteisymmärrys. Tämä tavoitteenasettelun muokkautuminen tapahtuu sitä kautta, kun lainlaadintaan sisältyvä tiedon, kokemuksen ja ymmärryksen kasaantuminen saa eri toimijat usein arvioimaan uudestaan aiempia käsityksiään sääntelyn tarpeesta, tavoitteista ja sisällöstä. Tämä tuottaa siten lainvalmistelun tiedonkeruulle haasteita, koska pitäisi koota mahdollisimman laaja ja mo-

nipuolinen informaatio tavoitteenasettelusta ja sen muotoutumisesta. Samalla tulisi kuitenkin myöntää, että ei ole mahdollista tavoittaa yhtä ainoaa lopullista totuutta lakiehdotuksen tavoitteenasettelusta. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas; Tala 2005, 100–104, 164–167)

Oikeusministeriön laatiman prosessiohjeistuksen mukaan esivalmistelua seuraa perusvalmistelu, joka alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen. Vaikka jo esivalmisteluvaiheessa on koottu paljon taustatietoa, niin myös perusvalmisteluun kuuluu keskeisenä osana tietopohjan kokoaminen, koska valmistelutiimi vielä täydentää ja syventää esivalmistelussa kerättyä tietoa. Tiedon hankinnassa toimitaan yhteistyössä useiden eri toimijoiden kanssa. Tähän lainvalmistelun tietopohjaan kuuluu mm. kuvaukset ja analyysit nykytilanteesta, arviot tulevasta kehityksestä, keskeistä lainsäädäntöä koskevien kysymysten selvittäminen sekä oikeusvertailu pohjoismaiden ja muiden keskeisten maiden lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Kaikkea tietoa ei välttämättä koota itsenäisesti, vaan valmistelutiimi arvioi myös tarpeet ulkopuolisten selvitysten ja asiantuntija-avun käyttöön. Kootusta tietopohjasta kuullaan asiantuntijoita ja muita sidosryhmiä. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Valmistelutiimi täydentää ja syventää esivalmistelussa tehtyä alustavaa vaikutusten arviointia siten, että pääkysymysten vaihtoehtoisia ratkaisuja täsmennetään ja niiden vaikutukset arvioidaan koottua tietopohjaa ja teetettyjä selvityksiä käyttäen. Myös näistä ratkaisuvaihtoehtoista ja niiden vaikutusten arvioinnista kuullaan sidosryhmiä. Tämä vaikutusarviointi jota tehdään ja täydennetään useassa vaiheessa, on tavoitteenasettelun ohella yksi keskeinen vaihe valmistelussa. Vaikutusarvioinnista on käyty niin kansallista kuin kansainvälistäkin keskustelua. Esimerkiksi Hertin ym. (2007) mukaan vaikutusarviointia varten tehtyjen tutkimusten laatu ei vaikuta suoraan niiden hyödyntämiseen. Hyvä ja laaja tutkimus voi jäädä sivurooliin lähinnä tukemaan jo tehtyä linjausta, kun taas pieni selvitys voi nousta keskeiseen rooliin. Peter Carroll'n (2010, 113–114) mukaan on useita eri syitä siihen, miksi vaikutusten arvioinnin lainsäädännön laatua parantavan merkitys jää usein heikoksi. Näitä ongelmakohtia ovat mm. ohjeistusten taustalla olevat motiivit (esim. ideologiset sitoumukset), tietopohjan puutteellisuus, korkean tason sitoutumisen puute sekä hallinnon vastustus suhteessa ”ulkoisiin” vaikutusten arviointiprosesseihin. Kotimaisessa tutkimuksessa (Slant yms. 2014, 65) on todettu, että vaikutusten arvioinnin merkitykseen lainvalmistelussa vaikuttavat useat eri tekijät. Näitä ovat mm. poliittinen ohjaus, aloite, resurssit, työryhmän työskentelyyn liittyvät tekijät (esim. intressierot ja työryhmään osal-

listuvien roolit), ulkopuolisiin arviointeihin liittyvät tekijät (esim. tekijä ja esitystapa), kuuleminen ja lausunnot sekä jossakin määrin myös media.

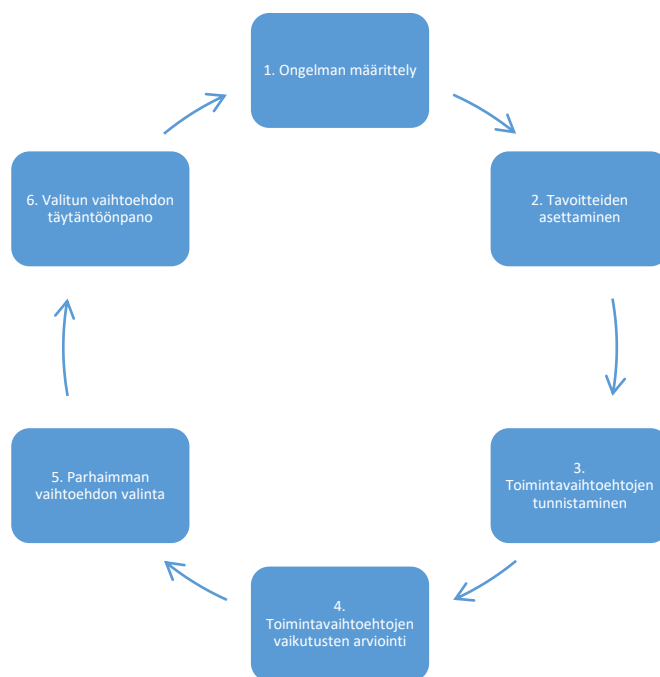
Perusvalmistelun viimeisessä vaiheessa valmistelutiimi arvioi käytettävissä olevan tietopohjan riittävyyden ja virkamiesjohto päättää, voidaanko valmistelussa edetä sisältöä koskeviin ratkaisuihin, jatketaanko valmistelua vai keskeytetäänkö se. Näitä vaiheita seuraa kuvan 1 mukaisesti lausuntomenettely, jatkovalmistelu, valtioneuvoston päätöksenteko, eduskuntakäsittely, lain vahvistaminen sekä täytäntöönpano ja seuranta. Tässä työssä kuitenkin keskityn vain esi- ja perusvalmisteluun. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Säädösvalmistelun prosessioppaan mukaan lainvalmistelu siis kulkee tietyn prosessin mukaisesti. Muun muassa Pakarinen (2011) sekä Keinänen ja Vuorela (2015) puhuvat rationaalisen päätöksenteon mallin mukaisesta lainvalmistelusta, jossa valmistelu voidaan jakaa lineaarisesti eteneviin, toisistaan erotettaviin vaiheisiin, kuten esimerkiksi kyseisessä opassa on tehty. Tällaisessa mallissa lainvalmistelu voidaan käsittää järkeen perustuvaksi ongelmanratkaisuksi, jossa oletuksena on, että lainvalmistelijat pystyvät tieteellisen tiedon ja järjellisen päättelyn avulla säätämään jollakin päätöskriteerillä mitaten parhaita mahdollisia lakeja. Tavoitteena on näiden toimien kohdentaa toimijan niukkoja resursseja mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Mallin mukaan prosessin aluksi lainvalmistelijat hankkivat tietoa yhteiskunnan nykytilanteesta ja mikäli he havaitsevat yhteiskunnallisia ongelmia, he ryhtyvät korjaaviin toimenpiteisiin. Selitysmallin mukaan parhaat ratkaisukeinot ovat löydettävissä vertailemalla erilaisia sääntelyvaihtoehtoja keskenään ja ihannetilanteessa paras vaihtoehto määritetään vertailemalla nettovaikutuksia. Kun uusi lainsäädäntö on tullut voimaan, lainvalmistelijat hankkivat tietoa sen vaikutuksista ja tekevät tarvittavia korjauksia tämän tutkimustiedon perusteella. (Pakarinen 2011, 5; Keinänen & Vuorela 2015)

Keinänen ja Vuorela (2015) käyttävät lainvalmistelun yhteydessä yleisempää rationaalisen päätöksenteon mallia Patton – Sawickin (1993) mukaan (kuva 2). Kuitenkin myös he tunnustavat, että rationaalisen lainvalmistelun ihanteet ovat havaittavissa niin kotimaisissa kuin myös Euroopan komission lainvalmisteluohjeissa. Kyseinen malli korostaa tutkimustiedon merkitystä ja siksi kyseiseen teoriaan sitoutuneet tutkijat usein suosittelivatkin tutkimus- ja arviointitiedon lisäämistä lainvalmistelussa. Oletuksena tässä rationaalinen lainvalmistelun tutkimusperinteessä on ollut, että riittävä määrä tutkimustietoa auttaa rationaalisia lainvalmistelijoita tekemään yhteiskunnan kannalta parhaita mahdollisia päätöksiä (evidence-based policy). Talan (2010, 71) mukaan rationaalinen päätöksentekoprosessi ei

kuitenkaan kuvaa todellista lainvalmistelua, vaan se on pikemminkin normatiivinen malli lainvalmistelun tavoitetilasta. Vaikka lainsäädäntö voidaan edelleen nähdä instrumenttina yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiselle, todellisuudessa lainvalmistelua rajoittavat monet tekijät, eikä ideaalimallia siksi kyetä käytännössä toteuttamaan. (Pakarinen 2011, 5; Keinänen & Vuorela 2015)

Kuva 2. Rationaalinen päätöksentekoprosessi



Lähde: Keinänen & Vuorela 2015

Talan (2005) mukaan valmistelutyöhön sisältyy varsinaisen prosessin lisäksi myös erilaisia lainvalmistelijan työ- ja ajatusprosesseja. Mikäli halutaan muodostaa jonkinlainen kokonaiskuva tästä lainvalmistelun työ- ja ajatusprosessista, voidaan työtä kuvata hänen mukaansa vaiheittaiseksi tiedonkertymäksi. Tässä kokonaisuudessa tiedon kasaantuminen käynnistyy jo lakiuudistuksen tarpeen selvittelystä ja jatkuu pitkin matkaa säännösehdoitusten kypsyymiseen ja viimeistelyyn saakka (Tala 2005, 123)

Kun aikaisemmin tutkijat pitivät lähes yksimielisesti lainvalmistelua rationaalisena suunnitteluna, monet nykytutkijoista kuvaavat lainvalmistelua mieluummin vuorovaikutukseksi, jossa erimielisyyksien sovittaminen yhteen ja näkemysten muuntuminen tässä prosessissa näyttelee keskeistä sijaa. Rationaalista lainvalmistelumallia on kritisoitu ja pyritty purkamaan jo 1950-1960-luvuilta asti (esim. Wright Mills, Charles Lindblom ja Robert Dahl) mutta tilalle ei aiemmin ole kyetty luomaan uutta korvaavaa selitysmallia. Tutkittaessa

lainsäädäntöä vuorovaikutuksena on kuitenkin todettu, että lakien syntyyn todella vaikuttavat useat erisuuntaiset, keskenään kilpailevat intressiryhmät. Lainvalmistelijoilla, eri lainvalmistelun sidosryhmillä ja poliitikoilla on usein poikkeavia näkemyksiä siitä, minkälaisia lakeja tulisi säätää. Lainvalmistelusta voi siten muodostua kuva eturyhmien välisenä kamppailuna. Osa tutkijoista on kuitenkin kritisoinut tällaista käsitystä lainvalmistelusta liian pessimistiseksi. Erityisesti 1990-luvun alussa syntyneessä niin kutsutussa deliberatiivisen demokratian tutkimusperinteessä on haluttu nähdä lainvalmistelu pikemminkin eri osapuolten välisenä hedelmällisenä oppimistilanteena, jossa ne löytävät yhteisessä vuorovaikutuksessa uusia hyviä ratkaisuja ongelmiin. Osallistava demokratia sisältää siis ajatuksen siitä, että erimielisyys kuuluu luontaisesti lainvalmisteluun. Deliberatiivisen ihanteen mukainen keskustelu voi kuitenkin viedä paljon aikaa. Yleensä lainvalmistelussa ajalliset resurssit ovat hyvin niukat ja siten mahdollisuus tähän on käytännössä hyvin rajallinen. Kovin laajapohjainen valmistelu on usein myös tehotonta tavoitteisiin nähden. (Baldwin & Cave 1999, 79; Goodin 2003; Pakarinen 2011 1, 7-10; Rantala 2011, 193-198)

2.2 Säädosvalmistelun kritiikki ja kehittäminen

Suomalaisessa mediakeskustelussa lainvalmistelun laatu on saanut viime vuosina aiempaa enemmän tilaa ja laatu on ollut julkisen arvostelun kohteena. Pakarisen (2012, 17) mukaan tämä johtuu osittain siitä, että julkishallinnolta peräänkuulutetaan yhä tiukemmin oman toimintansa perustelemista ja läpinäkyvyyttä. Esimerkiksi Helsingin Sanomat on käsitellyt lainvalmistelun ongelmia viime vuosina useissa lehtijutuissaan ja myös pääkirjoituksissaan. Kirjoituksissa on muiden muassa peräänkuulutettu yleistä lainvalmistelun tason nostamista (HS 14.3.2011), kritisoitu kuulemista lainvalmistelussa (HS 15.6.2011) ja arvosteltu virkamiesjohdon osaamista (HS 22.11.2018). Suomen Kuvalehti (2011b) puolestaan nosti huonolaatuisen lainvalmistelun keskeiseen osaan reportaasissaan, jossa se analysoi vuosien 2007–2011 hallitusten onnistumista. (Pakarinen 2012, 17; Rantala 2011, 1)

Lakien ja lainvalmistelun laatua on kuitenkin pyritty parantamaan jo pidemmän aikaa niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Suomessa on ollut useita hankkeita, joilla on pyritty kehittämään säädosvalmistelua, mutta yhtä lailla myös useissa muissa valtioissa on pohdittu valmistelutyön sisältöä, menettelytapoja ja organisointia, tavoitteena saada aikaan hyvälaatuista oikeussäätelyä ja optimaalisia tuloksia. Kansainvälinen suuntaus lainvalmistelun kehittämisestä ja rationalisoinnista tuli myös Suomeen 1970-luvun alussa ja osin tämän

johdosta laadittiin ensimmäiset hallituksen esityksen laatimisohteet vuonna 1976. Ensimmäinen laaja lainvalmistelun kehittämishanke toteutettiin puolestaan oikeusministeriössä vuosina 1981–1987. Kyseisessä hankkeessa selvitettiin laajasti lainvalmistelun organisointia eri ministeriöissä, analysoitiin hallituksen esityksiä ja järjestettiin lainvalmistelua Pohjoismaissa käsitellyt seminaari. Kehittämishankkeen lopputuloksena syntyi 77 kohtaa käsittänyt toimenpideluettelo, joissa painotettiin erityisesti sääntelyn tietopohjan lujittamista. Toimenpiteinä mainitaan esimerkiksi vaikutusten arviointiin panostaminen, uusien sääntelykeinojen selvittäminen, tutkimustiedon käyttäminen valmistelun tukena ja valmistelun resurssien vahvistaminen. Nämä keinot ovat hyvin samankaltaisia, millä lakiuudistusten laatua on pyritty parantamaan eri maissa. Keinot myös liittyvät vahvasti toisiinsa, koska esimerkiksi hyvä tiedollinen pohja on välttämätön osa erilaisten vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten selvittelyä. Yhteenvedona 1900-luvun lopun kehityksestä voidaan todeta, että 1970–1980-luvuilla pohdittiin erityisesti sitä, millä tavalla tutkimustietoa voidaan hyödyntää lainvalmistelussa, kun taas 1990-luvulle tultaessa alettiin kiinnittää yleisemmin huomiota lainsäädännön laatuun. (Pakarinen 2012, 34–37; Tala 2005, 89–91, 229–232)

EU:ssa lakien ja lainvalmistelun parantaminen on lähtenyt liikkeelle 2000-luvulla, mutta OECD:lla on ollut tärkeä rooli tässä kehitystyössä jo 1990-luvulta lähtien. Suomessa säädösvalmistelun kehittämistyötä jatkettiin vuosina 1994–1996 ja 1998–2000, jolloin toteutettiin laajat valtioneuvostotasoiset kehittämishankkeet. Molemmissa hankkeissa päädyttiin antamaan laajat toimenpidesuosituksset lainvalmistelun suunnitelmallisuuden ja resurssien lisäämisestä, entistä monipuolisempien sääntelykeinojen käyttämisestä ja sääntelyn jälkikäteisestä seurannasta. Suositukset eivät kuitenkaan johtaneet käytännön toimenpiteisiin. Vuosina 2003–2005 ministeriöiden kansliapäälliköt pohtivat keinoja lainvalmistelun laadun parantamiseksi ja tuota hanketta varten selvitettiin lainvalmistelun resursseja, lainvalmistelua esimerkkihankkeissa, vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointia. Vuosina 2010–2012 lainvalmistelun kehittämistyö on jatkunut erityisesti oikeusministeriön ja Sitran yhteisessä ”sujuvampaan lainvalmisteluun” –hankkeessa. (Pakarinen 2012, 34–37; Tala 2005, 229–232)

Suomessa lainvalmistelun kehittämistä on erityisesti 2000-luvulla alettu perustella yhä enemmän esimerkiksi talouskasvulla, hyvinvoinnilla, tasa-arvon lisääntymisellä tai ympäristön suojelemisella. Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet ovat siis korostuneet. Suomalaiselle säädöspolitiikalle on ollut leimallista lukuisten kehittämishankkeiden käyttäminen, joista päävastuu on ollut oikeusministeriöllä. Hankkeiden tuloksena on laadittu selvityksiä, jul-

kaistu ohjeita ja tavoitejulistuksia. Lukuisat hankkeet ovat kuitenkin olleet taipuvaisia toistamaan samoja ajatuksia ja niiden aikaansaamat muutokset käytännössä ovat jääneet vähäiseksi. Syiksi tälle Pakarinen (2012, 72) näkee sen, ettei kehittämisprojektien kokoonpano ole ollut optimaalinen. Tavallisten lainvalmistelijoiden ääni on voinut jäädä heikoksi, kun mukaan on valikoitunut pääasiassa kokeneita ministeriöiden virkamiehiä. Monet osallistujista ovat olleet myös korkeissa asemissa, jolloin heillä on ollut liian vähän aikaa perehtyä kehittämistyöhön. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013, 13) puolestaan tuo omassa selvitöksessään esille, että hyvälaatuisten sääntelyn ja erityisesti lainvalmistelun kehittämishankkeiden menestyksen välttämätön edellytys on ylimmän poliittisen ja hallinnon johdon aito sitoutuminen lainvalmistelun laadun parantamiseen. Ilman sitä tulokset jäävät vajaiksi tai puuttuvat kokonaan. (Pakarinen 2012, 34–37, 72; VTV 2013, 11–13)

Viimeisimpänä säädösvalmistelun kehittämiseen liittyviä havaintoja on tehty vuonna 2017 valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurityössä. Toiminta-arkkitehtuuri on kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka kuvaa organisaation toiminnalliset rakenteet. Tässä yhteydessä on myös arvioitu säädösvalmisteluprosessia, joka on yksi valtioneuvoston ydinprosesseista. Säädösvalmisteluprosessin osalta hyvänä nähdään se, että valtioneuvostossa säädösvalmistelua ohjaavat selkeät yhteiset arvot. Kehittämiskohteita on tunnistettu useita ja niiden suhteen on olemassa melko hyvä yhteisymmärrys. Yhdeksi keskeisimmäksi säädösvalmistelun kehittämiskohteeksi on toiminta-arkkitehtuurityössä nostettu systemaattisen, etukäteisen ja vaihtoehtoja tuottavan vaikutusarvioinnin kehittäminen. Ongelmana nähdään myös se, että laajatkkin lakihankkeen organisoidaan erillisinä ja yksittäisinä hankkeina nykyisin, jolloin kenelläkään ei ole kokonaiskäsitystä käytettävissä olevista valmisteluresursseista eikä henkilöstön työtilanteesta. Pyrkimyksenä jatkossa onkin, että esimerkiksi useamman ministeriön asiantuntemusta vaativat valmisteluhankkeet hankkeistetaan niin, että asiantuntijat eri ministeriöistä voivat aidosti sitoutua hankkeeseen. (Valtioneuvoston kanslia 2017, 44–45, 89)

Osaamiseen liittyvät kysymykset muodostavat yhden säädösvalmistelun ongelmakohdista, koska säädösvalmisteluosaamista ei ole hyödynnettävissä helposti yli ministeriörajojen. Toiminta-arkkitehtuurissa määritellään, että jatkossa on pyrkimyksenä käyttää säädösvalmisteluun liittyvää osaamista ja muita kyvykkyyksiä (ml. tietovarannot) joustavasti koko valtioneuvoston piirissä. Säädösvalmisteluprosessi on yksi parhaiten kuvatuista prosesseista valtioneuvostossa, mutta ongelman muodostaa se, että eroavaisuudet käytännön toimintatavoissa voivat aiheuttaa epäselvyyttä ministeriöiden välisessä säädösvalmistelun yhteis-

työssä. Yhtenä ongelmakohtana mainitaan myös se, että säädöspoliittista ja strategisen tason yhteensovittamista on vain vähäisesti. Yhtenä keskeisenä tavoitteena onkin määrittää lainsäädännön valmistelulle prosessin päävastuullinen, joka ohjaa, seuraa ja kehittää prosessia. (Valtioneuvoston kanslia 2017, 44–45, 89)

Kehitystyö kuitenkin jatkuu edelleen, koska oikeusministeriö on syksyllä 2019 asettanut lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän (toimikausi 15.10.2019 – 30.9.2023), jonka tehtävänä on jatkaa poikkihallinnollista yhteistyötä ministeriöiden välillä lainvalmistelun kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä on mm. edistää lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenettelyn periaatteiden noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa, tehdä aloitteita säädösvalmistelun kehittämisestä sekä arvioida lainvalmistelun yhteensovittamis- ja priorisointitarpeita valtioneuvostotasolla.

3 TIETO KÄSITTEENÄ JA TOIMINNASSA

3.1 Moniulotteinen tiedon käsite

Tiedon määritelmää voidaan tarkastella usean erilaisen teoreettisen teeman kautta. Tiedon olemusta on pohdittu jo pitkään ja ensimmäiset historiaan jääneet määritykset ovat mm. Sokrateen ja Platonin löytämiä. Heidän aikanaan tiedolla nähtiin kolme ”luonteellista” tasoa, jotka olivat doksa, episteme ja aletheia. Niiniluodon mukaan klassinen filosofien käsitys tiedosta hyvin perusteltuna totena uskomuksena on edelleen hyvin vahva. Tieto on siis väitelauseiden sisältämää semanttista informaatiota, joka täyttää perusteluehdon ja totuusehdon. Tieto lähtee hänen mukaansa kuitenkin liikkeelle taidosta, jota voidaan pitää tiedon esiasteena. Niiniluoto käyttää käsitettä propositionaalinen tieto, jonka mukaan tieto edellyttää kieltä, jonka merkkien avulla voidaan muotoilla maailmaa koskevia väitelauseita. Kyseessä on näin oltava sellainen indeksejä, ikoneja tai symboleja sisältävä kieli, jonka merkkijonot voidaan tulkinta maailmassa vallitsevia asiointiloja ilmaiseviksi väitteiksi. Näin ollen tietoa voidaan ilmaista monissa eri muodoissa, kuten esimerkiksi hätämerkkien ja signaalien avulla. Tavallisin tiedon ilmaisuväline on kuitenkin luonnollinen kieli. Tiedon suhteen on löydettävissä erilaisia lajeja. Näitä ovat mm. singulaarinen tieto, joka on yksittäisiä asioita, tosiseikkoja ja tapahtumia koskevaa tietoa sekä yleinen tieto, joka muodostuu väitteistä, jotka koskevat yleisiä tosiseikkoja, säännönmukaisuuksia ja syysuhteita. Näiden lisäksi on tunnistettavissa myös muun muassa tilastollinen tieto ja modaalinen tieto. (Niiniluoto 1996, 48–64)

Usein tiedosta puhuttaessa käytetään käsitteitä tieto, informaatio, data ja tietämys, jotka tarkoittavat tiedon eri muotoja ja asteita. Esimerkiksi Haasio ja Savolainen (2004, 14) puhuvat tiedon arvoketjusta (value of chain), jossa tieto jalostuu siten, että eräänlaisena tiedon alimpana tasona on data, josta jalostuu informaatiota, tietoa, tietämystä ja lopulta viisautta. Kyseinen määritelmä tiedon eri tasoista ei sinällään ole uusi, vaan vastaavaa on määritelmää on käytetty ja mukailtu jo ainakin 1970-luvulta lähtien (esim. Nicholas L. Henry, 1974). Myös melko tuore (2018) valtiovarainministeriön johdolla toteutettu sanastoprojekti nojaa, tähän samaan ajatukseen tiedon eri tasoista. Kyseisen tietotermi–sanaston mukaan tieto on merkkijono, viesti, tosiasia, havainto tulkinta tai käsitys. Sanaston mukaan

tieto on kuitenkin yläkäsite tiedon eri asteille. Tiedon jalostamisen kautta tieto jalostuu eri menetelmillä aina alimmasta asteesta eli datasta aina viisauteen asti.

Tiedon arvoketjun alin taso eli data voidaan määritellä esimerkiksi siten, että se on merkkejä ja symboleja. Dataa voidaan siis pitää eräänlaisena informaation raaka-aineena. Eri tieteenalat ovat kuitenkin antaneet datalle erilaisia määritelmiä, koska esimerkiksi informaatiotutkimuksessa datalla voidaan tarkoittaa asiayhteydestään irrallisia faktoja (Vakkari 1999, 19). Alimman jalostusasteen tieto eli data ei välttämättä ole tulkittavissa, mutta sitä jalostamalla voidaan saada informaatiota (Tietotermi-sanasto, viitattu 8.1.2019).

Informaatio puolestaan on tulkittavissa olevaa tietoa, josta voidaan jalostaa tietämystä (Tietotermi-sanasto, viitattu 8.1.2019). Informaatio voidaan määritellä esimerkiksi siten, että se on kaikkia niitä ideoita, faktoja, dataa ja fiktiivisiä hengentuotteita, jotka on kommunikoitu informaalisti tai formaalisti missä muodossa tahansa (Chen & Hernon 1982, 5). Haasion ja Savolaisen (2004, 16) mukaan informaatio voidaan jakaa semanttiseen ja pragmaattiseen informaatioon. Näistä semanttinen informaatio liittyy sellaisiin väitelauseisiin, jotka ilmaisevat maailmaa koskevia asiantiloja. Tällaisella semanttisella informaatiolla on totuusarvo eli esitetty väitelause on joko loogisesti tosi tai epätosi. Pragmaattinen informaatio puolestaan ilmaisee jonkin yllätyksellisen tai merkittävän asian, koska mitä merkittävän tiedon vastaanottajan informaation kautta saa, sitä pragmaattisempaa informaatio on.

Tieto (knowledge) syntyy Haasion ja Savolaisen (2004, 17) mukaan siinä kohtaa kun tiedon edellinen aste eli informaatio muuttaa tulkitsijan käsityksiä jostakin asiasta. Toisin sanoen informaatio muuttaa tulkitsijan kognitiivisia rakenteita. Tieto voidaan määritellä siten, että se on jotain asiantilaa tai asiaa kuvaavan semanttisen ja pragmaattisen informaation tulkinta ja/tai siihen pohjautuva merkityksenanto. Tiedon tulkitsija on aina viime kädessä yksilö, johon vaikuttaa se yhteisö sekä kulttuuri, jossa hän elää.

Haasion ja Savolaisen (2004, 17) mukaan tietämys on tiedon synonyymi ja se tarkoittaa ihmisellä itsellään tietyllä hetkellä olevaa ymmärrystä itsestään ja ympäröivästä maailmasta. Usein kuitenkin tietämys nähdään omana tiedon tasonaan. Esimerkiksi sanastotermien mukaan tietämys on vastaanottajan tulkintansa tuloksena hyväksymä ja sisäistämä tieto, josta voidaan jalostaa ymmärrystä. Asioiden syitä ja yhteyksiä selittävä tieto, josta voidaan jalostaa viisautta, on sanaston mukaan puolestaan ymmärrystä. Korkeimman jalostusasteen tieto on viisautta, joka on laaja-alaiseen kokemukseen ja siitä oppimiseen perustuva tieto,

jonka avulla voidaan arvioida, käsitellä ja ratkaista monimutkaisia tilanteita todennäköiset seuraukset ja epävarmuustekijät huomioiden. (Tietotermi-sanasto, viitattu 8.1.2019)

Nonakan ja Takeuchin (1995) mukaan länsimaisessa filosofiassa on kaksi suurta epistemologista perinnettä tietoon liittyen. Rationalismin mukaan tosi tieto ei ole seurausta aistinvraisista kokemuksista, vaan mentaalisen prosessin seuraus. Tämän näkemyksen mukaan on olemassa synnynnäistä tietoa, jota ei tarvitse todistaa aistikokemuksen avulla. Empiristit ovat puolestaan päinvastaista mieltä, eli että ei ole olemassa synnynnäistä tietoa, vaan aistienvaraiset kokemukset ovat ainoa tiedon lähde. Useat länsimaiset filosofit (mm. Descartes, Locke, Kant, Hegel ja Marx) ovat määritelleet tietoa. Tietoa on käsitelty ja määritelty melko laajasti myös talouden ja johtamisen teorioissa. Esimerkiksi talouden teorioissa tieto on näyttäytynyt tärkeänä tekijänä talouden ilmiöissä. Yksi ensimmäisistä tietoa talouden yhteydessä käsitelleistä ajattelijoista oli Alfred Marshall. Hänen mukaansa tieto on tuotannon vahvin moottori ja organisaatiot tarvitsevat tietoa. Marshallia voidaan pitää uusklassisen taloustieteen esi-isänä. Uusklassisen taloustieteen edustajat olivat kiinnostuneita lähinnä näkyvästä tiedosta ja sen hyötykäytöstä. Käytännössä tämä tieto tuli esille hintatietojen muodossa. Tämän suuntauksen edustajat eivät juuri kiinnittäneet huomiota tiedon luomiseen, eivätkä nähneet yrityksiä tiedon luojina. Itävaltalaisen taloustieteen koulukunnan edustajat Frederich von Hayek ja Joseph A. Schumpeter kiinnittivät huomiota tietoon talouden suhteissa. Toisin kuin uusklassiset taloustieteilijät Hayek ja Schumpeter pyrkivät kuvaamaan talouden muutoksen dynamiikkaa kiinnittämällä huomion siihen ainutkertaiseen tietoon, jota talouden toimijat pitivät hallussaan. Hayek teki pioneerityötä kiinnittämällä huomiota hiljaiseen, kontekstisidonnaiseen tietoon. Hän luokitteli tiedon tieteelliseen tietoon sekä tietoon, joka liittyi tiettyihin aika- ja paikkasidonnaisiin tilanteisiin. Schumpeter puolestaan käsitteli tiedon yhdistämistä. Hänen mukaansa uudet tuotteet, tuotantometodit, materiaalit yms. olivat seurausta uudenlaisesta tiedon yhdistelystä. (Nonaka & Takeuchi 1995, 32–34)

Tietoa voidaan lähestyä myös muista näkökulmista. Esimerkiksi Delong (2004) on määritellyt neljä erilaista tiedon muotoa. Inhimillinen tieto on sitä, mitä ihminen tietää, taitaa tai osaa, kun taas sosiaalinen tieto esiintyy suhteissa. Delongin mukaan tieto, joka on sidoksissa ympäristöönsä, on kulttuurista tietoa ja rakenteellinen tieto on sellaista, joka on jossain organisaation systeemeissä, prosesseissa tai rutiineissa. Muita näkökulmia ovat myös tiedon organisatorinen ja johtamisen näkökulma. Kun tietoa tarkastellaan kyseisestä näkökulmasta, voidaan miettiä esimerkiksi kuinka tiedolla johdetaan ja miten tietoa hyödynne-

tään. Oppimisen ja osaamisen näkökulma on kokonaisvaltaisempi lähestymistapa tietoon, joka kiinnittää erityistä huomiota kehittämiseen ja kehittymiseen. Tarkasteltaessa tietoa kompetenssien ja kyvykkyyksien näkökulmasta, ollaan kiinnostuneita esimerkiksi siitä, kuinka tieto ilmenee osana strategiaa, kilpailukykyä jne. Vielä eräs näkökulma tietoon on palveluiden ja kehittämisen näkökulma, jolloin tieto nähdään elementtinä vaihdannan taloudessa tai palveluiden ja kehittämisen raaka-aineena. (DeLong 2004, 84–85)

Hislop (2005) puolestaan on määritellyt objektiiviset ja toiminnalliset näkemykset tiedosta. Tieto objektina tarkoittaa mm. älyllisestä prosessista peräisin olevaa tietoa, joka on aineeton kokonaisuus tai kohde ja sen on luonteeltaan objektiivista faktatietoa. Näin ollen tieto voidaan nähdä organisaation omistuksessa olevana resurssina, jota organisaatio voi pitää hallussaan. Tieto toimintana on puolestaan käytäntöön upotettua tietoa, jolloin tietämistä ja tekemistä ei voida erottaa. Näin ollen tieto on sidoksissa ihmiseen, se on sosiaalisesti luotua ja moniulotteista. Tämän näkökulman mukaan tieto nähdään dynaamisena prosessina, johon liittyy mm. tiedon jakamista, siirtämistä ja luomista. Hieman samalla tavoin kun Hislop puhuu tiedosta toimintana, niin Argyris (2003) käyttää käsitettä toiminnallinen tieto kuvatessaan organisaation luomaa tietoa. Argyriksen mukaan tieto on hänen mukaansa toiminnallista, jos se auttaa organisaatiotoimijoita toimimaan ja ohjaa heitä. Tavoitteellinen toiminnallinen tieto on hänen mukaansa osaamisen, itsekunnioituksen ja tehokkuuden perusta. (Stenvall & Virtanen 2007, 127–129)

Blackler (1995) on määritellyt viisi tiedon tyyppiä, jotka tuovat esille erilaisia näkökulmia erityisesti oppimiseen organisaatiossa. Käsitteellinen tieto (embrained knowledge) perustuu käsitteellisiin taitoihin ja kognitiiviseen kyvykkyyteen. Käsitteellisellä tiedolla toisaalta luodaan monimutkaisia sääntöjä, mutta myös ymmärretään monimutkaisia syyseuraussuhteita. Tämä tiedon tyyppi sisältää faktoja, käsitteitä, väittämiä ja toimintaperiaatteita ja se kertoo organisaation oppimispotentiaalista ja sopeutumiskyvystä. Toiminnallistettu tieto (embodied knowledge) liittyy tiettyyn kontekstiin, ihmisten fyysiseen läsnäoloon, kasvokkain tapahtuvaan viestintään ja tekemällä oppimiseen. Tällainen tieto on siis tietoa siitä, miten pitää toimia ja siten monesti hiljaista. Blacklerin mukaan erityisesti asiantuntijaorganisaatiot hyödyntävät toiminnallistettua tietoa. Kulttuurinen tieto (encultured knowledge) tarkoittaa niitä merkityksiä ja jaettua ymmärrystä, jotka rakentuvat tiedon ja käsitteiden yhteisöllisestä rakentumisesta. Tämä ilmenee esimerkiksi kielen, tarinoiden ja metaforien kautta. Ankkuroitu tieto (embedded knowledge) on organisaation rutiineissa, teknologiassa ja erilaisissa menettelytavoissa. Blacklerin mukaan tämänkaltaisen tieto on

yleensä rutiinitieto-organisaatioiden perustana. Kooditettu tieto esitetään yleensä merkkeinä tai symboleina. Tällaista tietoa ovat mm. ohjekirjat ja perinteisen kirjat. (Blackler 1995, 1023-1029)

Tietoa on määritelty myös EU:n näkökulmasta. Esimerkiksi EU:n julkisen sektorin tietoa koskevassa vihreässä kirjassa pyritään määrittelemään julkinen sektori ja julkisen sektorin hallussa oleva tieto. Vihreässä kirjassa erotetaan hallinnollinen tieto ja muu kuin hallinnollinen tieto. Määrittelyn mukaan hallinnollinen tieto liittyy hallituksen tehtäviin ja varsinaiseen hallintoon. Hallinnollinen tieto voidaan jakaa lisäksi demokratian toiminnalle välttämättömään tietoon (lait, oikeustapaukset ja kansanedustuslaitokseen liittyvät tiedot) sekä tietoon, jolla ei ole tämänkaltaista perustavaa merkitystä. Muu kuin hallinnollinen tieto liittyy julkissektorin tehtäviensä hoidon yhteydessä keräämiin, sektorin ulkopuolisiin tietoihin. Molemmat tiedon muodot voidaan vihreän kirjan mukaan jakaa myös tietoon, jolla on merkitystä suurelle yleisölle sekä tietoon, jolla on merkitystä vain pienelle ihmisjoukolle. Yksi vihreän kirjan määrittelemä näkökulma on, että markkinoiden näkökulmasta julkisen sektorin tieto voidaan jakaa luokkiin taloudellisen arvon mukaan. Suomen hallitus kritisoi vihreän kirjan määritelmää julkishallinnon tiedosta, koska se sisälsi hallituksen mielestä päällekkäisyyksiä. Hallituksen oma ehdotus oli, että julkisen sektorin tiedot voitaisiin jakaa kahteen perusryhmään. Nämä ryhmät olisivat olleet julkisen hallinnon avoimuuden ja valvonnan kannalta tärkeä tieto sekä viranomaisten palvelutoiminnan yhteydessä kerätty yksilöitä tai yrityksiä koskeva tietokantatieto. Lisäksi hallitus esitti, että julkisen sektorin hallussa oleva tieto tulisi jaotella tietosuoja-tarpeen mukaan. (Korhonen 2003, 173; KOM (1998) 585, s. 11.)

Tietoon liittyen on siis olemassa monia eri määritelmiä ja lähestymistapoja, mikä kertoo tiedon keskeisestä merkityksestä. Yksi tiedon muoto, joka nousee säädösvalmistelussa esille (esim. Tala 2005, Pakarinen 2011) on kokemuseräinen tieto ja asiantuntijuus. Nämä liittyvät sekä eri intressiryhmiltä saatavaan tietoon, mutta myös säädösvalmistelua tekevien virkamiesten osaamiseen. Tämän kokemuseräisen tiedon voidaan katsoa olevan jossain määrin samaa, mitä tarkoitetaan ymmärryksellä, viisaudella, Delongin (2004) mainitseamalla inhimillisellä tiedolla tai Hislopin (2005) toiminnallisella tiedolla. Al-Hawamdeh (2003, 35) puhuu inhimillisestä pääomasta, joka tarkoittaa niitä taitoja ja osaamista, jota on organisaation työntekijöillä ja jota he käyttävät luodessaan tuotteita ja palveluja. Inhimillinen pääoma pitää sisällään hänen mukaansa myös oppivaan organisaatioon liittyvää dynamiik-

kaa, jota tarvitaan muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa luovuudella ja innovatiivisuudella on keskeinen merkitys.

Kun puhutaan kokemuseräisestä tiedosta tai inhimillisestä pääomasta ei voida ohittaa Nonakan ja Takeuchin jaottelua hiljaiseen ja täsmälliseen tietoon. Hiljainen tieto (tacit) koostuu saaduista kokemuksista ja on siten näkymätöntä. Täsmällinen (explicit) tieto on puolestaan näkyvää ja koostuu rationaalisesta päättelystä. Ensimmäiset teoriat hiljaisesta tiedosta tulivat esille jo 1960-luvulla ja edelleen tänä päivänä pohditaan mm. sitä, miten tieto muokkautuu hiljaisen ja näkyvän tiedon avulla ja kuinka työyhteisöt käsittelevät tietoa. Nonakan ja Takeuchin mukaan hiljainen tieto voi muuttua näkyväksi tietyn kulun kautta. Ensimmäinen vaihe tässä mallissa on sosiaalisaatio, jossa ihmiset alkavat jakamaan kokemuksiaan ja tietojaan. Näin he tulevat yhteyteen, vaikkakin tieto on tässä vaiheessa vielä hiljaista ja piilevää. Toisessa vaiheessa tapahtuu ulkoistaminen, jolloin tieto on jo osittain näkyvää. Tässä vaiheessa jaetut kokemukset ja tiedot muutetaan sanoiksi, teoiksi, puheiksi ja teksteiksi eli näkyväksi. Kolmannessa vaiheessa yhdistetään. Yhdistäminen on hiljaisen tiedon siirtämistä eli mentorointia. Tieto on tällöin koko ajan näkyvissä, kun tietoja ja kokemuksia yhdistetään. Näin syntyy yhteistä. Viimeisessä vaiheessa tietoa sisäistetään, jolloin se muuttuu jälleen hiljaiseksi. Tähän malliin voidaan vielä liittää käsite ”Ba”, joka kuvaa tiedon kehittymiselle otollista jaettua tilaa ja aikaa. Ba voi ilmetä fyysisenä tilana, virtuaalisena tilana tai henkisenä tilana. (Nonaka & Takeuchi 1995, 56–74)

Vaikka kokemuseräinen tieto, asiantuntijuus ja hiljainen tieto ovat sinällään arvokkaita tiedon lajeja, niin sisältyy niihin myös omat riskinsä, erityisesti suhteessa uuteen tutkittuun tietoon. Esimerkiksi Pfefferin ja Suttonin (2006) mukaan uutta tietoa ei etsitä ja käytetä siitä syystä, että omaan käytännön kokemukseen luotetaan enemmän kuin tutkimustietoon. Tämä johtuu siitä, että oma kokemuseräinen käytännön tieto koetaan monesti rikkaammaksi ja käytännönläheisemmäksi kuin tutkimusjulkaisuissa oleva tieto. Monet johtajat voivat siten saattaa organisaationsa ongelmiin tuomalla mukanaan aiempaan kokemukseensa pohjautuvan tiedon ilman, että arvioivat sitä tarkemmin. Toisaalta tutkitun tiedon sijaan päätökset voidaan tehdä hyödyntäen omia vahvuuksia. Hyödynnetään siitä niitä toimintamalleja, joista on itsellä eniten kokemusta ja taitoa. Näiden perusteiden lisäksi päätöksiä tehdään myös erilaisten uskomusten ja luulojen perusteella. Jos päätöksentekijä uskoo vahvasti johonkin asiaan tai ideologiaan, voi se näkyä myös hänen päätöksenteossaan uusimman tutkitun tiedon sijaan. (Pfeffer & Sutton, 2006)

3.2 Tiedosta organisaation aineetonta pääomaa

Tieto voidaan nähdä organisaation aineettomana pääomana, koska yhä useammalla alalla tuottavinta pääomaa on tieto ja sen jalostaminen. Tämä niin kutsuttu tietopääoma on organisaatioiden voimavara ja tuotannontekijä, jonka merkitys voidaan nähdä ratkaisevana. Ståhle ja Wilenius jakavat tiedon inhimilliseen pääomaan, rakennepääomaan ja suhdepääomaan. Näistä ensin mainittu viittaa työntekijöiden yksilöllisiin kykyihin, osaamiseen ja ammattitaitoon, kun taas rakennepääomalla tarkoitetaan organisaation järjestelmiä, prosesseja ja käytäntöjä. Suhdepääoma puolestaan pitää sisällään asiakas-, partneri- ja sidosryhmäsuhteet. Toisaalta tietopääomalla voidaan tarkoittaa myös organisaatioon kerääntyneitä tietovarantoja, jotka ovat ajan myötä kiteytynyttä, dokumentoitua tietoa ja osaamista. Tietopääomaa ovat tietovarantojen ohella tietovirratt, jotka ilmenevät arvoina, kulttuurina tai rutiineina, jotka ohjaavat toimintaa. Jotta organisaatio kykenee hallitsemaan tietopääomaansa, sen tulee löytää vastaus siihen, kuinka osaamisen, suhteiden ja tiedonvirtauksen kokonaisuutta hallitaan. (Ståhle & Wilen 2006, 14-15; Ståhle & Grönroos 1999, 50)

Michael Koenigin (1998) mukaan tietopääoma muodostuu informaatiopääomasta (Information and Knowledge Capital), asiakaspääomasta (Customer Capital) ja rakenteellisesta pääomasta (Structural Capital). Näistä asiakaspääoman merkitys on ymmärretty viimeisenä. Koenigin esittämä osaamispääoman (Knowledge Capital) käsite puolestaan kattaa kolme hallinnanaluetta:

- 1) Tieto-/ tietämysresurssit (Knowledge Resources), jotka Koenigin mukaan voivat olla eksplisiittisiä, piilossa olevia, virallisia ja epävirallisia.
- 2) Sosiaalinen pääoma (Social Capital), jonka Koenig katsoo muodostuvan organisaatiokulttuurista, luottamuksesta, tietoon liittyvästä käyttäytymisestä sekä inhimilliseen pääomaan (Human Capital) liittyvistä tekijöistä.
- 3) Infrastrukturi (Infrastructure), joka puolestaan sisältää prosessit, resurssit, teknologian ja arvioinnin tai mittaamisen.

Koenigin mukaan näitä pääomatyypppejä on ryhdytty yhdistämään toisiinsa ja siten on luotu malli osaamisen hallinnalle.

Aineetonta pääomaa on tarkasteltu hyvin paljon liiketoiminnan kautta, mutta tarkastelu on yleistynyt myös julkisen sektorin organisaatioissa. Laihosen et al. (2013, 40) mukaan aineettomaan pääomaan liittyvät käsitteet soveltuvat varsin hyvin voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin, koska niissä huomio kohdistetaan luontevasti ei-taloudellisiin asioihin, joita ne tavoittelevat taloudellisen tuloksen sijaan.

Kuva 3. Aineeton pääoma kansantalouden tasolla



Lähde: Mukaellen Käpylä et al. 2012; Salenius 2012; Laihonen et. al. 2013, 41

Aineetonta pääomaa ja sen roolia voidaan tarkastella jopa kansantalouden tasolla. Tarkastelun lähtökohdaksi voidaan kuvan 3 mukaisesti asettaa sellaiset valtion tavoitteet, kuten inhimillisen hyvinvoinnin luominen ja taloudellinen vauraus sekä ympäristön hyvinvoinnista huolehtiminen. Näiden tavoitteiden kannalta voidaan tunnistaa keskeiset aineettoman pääoman osa-alueet. Esimerkiksi inhimillisen aineettoman pääoman osalta kuvassa on nostettu esille useita eri asioita. Valtion kehitysvaihe vaikuttaa hyvin paljon siihen, mikä näistä osa-alueista nousee kullekin maalle tärkeäksi. Esimerkiksi lukutaito, ja laajemmin koulu-

tuspanostukset, tiedetään tärkeäksi tekijäksi kehittyvien kansakuntien edistymiselle. Sen sijaan Suomen kaltainen kehittynyt kansantalous ei enää hyödy merkittävästi koulutuspanostusten lisäämisestä, vaan huomio tulisi kohdistaa esimerkiksi korkeatasoisen tieto- ja osaamispohjan tehokkaampaan hyödyntämiseen. (Laihonen 2013, 41)

Valtioneuvostossa on tehty vuonna 2017 tietoarkkitehtuurityötä, jossa tietopääoma on käsitteenä tullut myös esille. Tietoarkkitehtuuri on kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka kuvaa organisaation tietoja ja tietovarantoja sekä muodostaa organisaation tiedonhallinnan rakenteen ja perustan. Tuossa työssä on tarkasteltu organisaation informaatiotarpeita, tietopääomaa, tietojen välisiä suhteita, informaatioarvoketjuja, tietojen rakenteita sekä informaation organisointia ja hallintaa. Tavoitteena tässä työssä on ollut luoda organisatiosoinen yhteinen näkemys keskeisestä tietopääomasta sekä helpottaa tiedon löytämistä, välittämistä ja hallintaa. Kyseisessä työssä on määritelty valtioneuvostolle keskeiset päätietoryhmät. Näistä päätietoryhmistä näkee, että valtioneuvostossa tietoa määritellään hyvin pitkälti toiminnan ja prosessien kautta. Päätietoryhmät ovat:

- yhteiskuntapolitiikan valmistelun päätietoryhmä,
- toiminnan ja talouden suunnittelun päätietoryhmä,
- säädösvalmistelun päätietoryhmä,
- EU- ja kansainvälisten suhteiden hoitamisen päätietoryhmä sekä
- päätöksenteon tuen ja muun valmistelun päätietoryhmät.

Tämän tutkimuksen kannalta näistä keskeisin on säädösvalmistelun päätietoryhmä, joka sisältää lainvalmisteluprosessissa ml. EU-säädösten kansallisessa täytäntöönpanossa sekä lakia alemman asteisten säädösten valmisteluprosessissa syntyvät ja käsiteltävät tiedot. Näissä prosesseissa luodaan ja hyödynnetään mm. säädöstietoja, kuulemisen tietoja, tietotuen kautta saatavia tietoja (aiempi tutkimustieto) ja vaikuttavuusarviointitietoja.

Tiedonhallinta sekä erilaiset prosessimallit ja teoriat jalostavat tietoa organisaation toiminnan ja päätöksenteon tueksi. Siten tiedosta syntyy organisaatiolle arvoa ja aineetonta pääomaa. Yksi keskeinen malli on Chun Wei Choon (1998, 24-29) esittämä tiedonhallinnan prosessimalli. Tässä prosessimallissa informaatiota hankitaan, muodostetaan, organisoidaan, jaetaan ja käytetään. Hänen mukaansa organisaatio on älykäs, jos se kykenee järjestämään informaatioresurssinsa ja muuttamaan informaatiota tiedoksi ja käyttämään tätä tietoa suorituskäytönsä ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Choon näkemys tiedonhallinnasta on laaja sisältäen prosessit, tietolähteet ja informaatioteknologian. Hänen mallinsa koostuu

syklistä, jossa on kuusi toisiinsa liittyvää toimintaa: tietotarpeiden tunnistaminen, tiedon hankinta, tiedon organisointi ja varastointi, tietotuotteiden ja -palveluiden kehittäminen, tiedon jakelu ja tiedon käyttö. Myös esimerkiksi Rytälä (2011, 201) tuo esille tiedon prosessin organisaatiossa, jossa lähdetään liikkeelle tietotarpeen määrittelystä. Tämän jälkeen siirrytään datan keräämiseen sekä informaation prosessointiin ja analysointiin. Analysoinnin jälkeen tieto levitetään organisaatioon sosiaalisten verkostojen kautta, koska siellä tapahtuu myös tiedon kumulointi, konvertointi sekä hyväksyntä. Rytälän mukaan viimeisessä vaiheessa tieto hyödynnetään organisaatiossa toiminnan hyväksi. Nämä mallit eivät kuitenkaan täysin sovellu säädösvalmistelun tai valtioneuvoston kontekstiin, koska niissä ei ole huomioitu poliittisen päätöksenteon luonnetta ja sitä, että poliittiset ideologiat ja arvokysymykset voivat vaikuttaa tiedon ohella lopulliseen päätöksentekoon.

Tiedonhallinnan prosessin yksi keskeinen vaihe on tiedonhankinta, jota yksistään on tutkittu melko paljon. Ammatillisen tiedon tarpeiden ja hankintakäytäntöjen tutkimuksissa lähtökohtana on oletus, jonka mukaan työtehtävät määrittävät tiedontarpeita, jotka johtavat tiedonhankintaan. Wilsonin (1981, 3-15) tiedonhankinnan ja tiedollisen käyttäytymisen malli on yksi keskeinen jäsenitys. Hänen mukaansa tiedonhankintaa eivät määritä tiedontarpeiksi kutsutut seikat, vaan fysiologisten, affektiivisten ja kognitiivisten tarpeiden yhdistelmä. Näiden perustarpeiden tyydyttämiseen voi liittyä tiedonhankintaa. Yksilön elämämaailma voidaan mallissa käsittää niiden kokemusten kokonaisuudeksi, jotka yksilö on saanut tiedonhankkijana ja käyttäjänä. Elämämaailma viittaa myös siihen ympäristöön, jossa tietoa hankitaan ja käytetään eli esimerkiksi työympäristöön. Elämämaailman sisällä toimivat mallin mukaisesti erilaiset viiteryhvät, kuten esimerkiksi työtoverit, esimiehet ja asiakkaat. Toinen laaja kokonaisuus mallissa on ”tiedon universumi”, jolla Wilson tarkoittaa eri tietovarantojen kokonaisuutta. Mallissaan Wilson erottelee erilaisia tiedonhankinnan polkuja. Nämä polut vaihtelevat sen mukaan, että hankkiiko yksilö tietoa itse kyselemällä, järjestelmien kautta vai tiedonvälittäjän kautta.

Leckie ja Pettigrew ovat puolestaan kehittäneet yleisen ammatillisen tiedonhankinnan mallin, jossa näkyy erityisesti tiedon hankinnan riippuvuus työtehtävistä sekä tiedonhankinnan syklistisyys. Mallin mukaan työroolit määrittelevät henkilöiden työtehtävät ja työtehtävien kautta määrittyy tiedontarpeiden luonne. Haasion ja Savolaisen (2004, 88) mukaan työroolien ja työtehtävien kautta tiedontarpeen luonteeseen kuitenkin vaikuttavat myös mm. ikä, ammattiryhmä sekä työkokemuksen pituus. Leckien ja Pettigrew’n mallissa itse tiedonhan-

kintaan ja tiedonhankinnan tuloksiin vaikuttavat tietoisuus erilaisista tiedonlähteistä sekä varsinaiset käytettävissä olevat tiedonlähteet. (Leckie ja Pettigrew 1997, 100)

Choon mukaan on kolme aluetta, joilla tiedon luominen ja käyttö ovat strategisessa roolissa. Ensinnäkin organisaatiot käyttävät tietoa selittääkseen toimintaympäristön muutoksia, koska organisaatiot toimivat dynaamisessa ja epävarmassa maailmassa. Toinen strategisen tiedonkäytön alue on, kun organisaatiot luovat uutta tietoa. Kolmas strategisen tiedonkäytön alue on, kun organisaatiot etsivät ja evaluoivat tietoa päätöksentekoa varten. Nämä kolme tiedonkäytön aluetta eli merkityksellistäminen, tiedon rakentaminen ja päätöksenteko ovat tiiviisti toisiinsa linkittyviä prosesseja. Organisaatio, joka kykenee kytkemään nämä kolme tehokkaasti toisiinsa, on tietoperustainen organisaatio. Choon mukaan kun organisaatio toimii tietoperustaisesti, on kyse siitä kuinka organisaatiot käyttävät informaatiota sopeutuakseen ulkoiseen muutokseen ja tukeakseen sisäistä kasvua. Se rakentuu siitä, kuin ihmiset ja ryhmät työskentelevät tiedon kanssa. (Choo 2006, 1–4, 27–28)

Choon lisäksi merkityksellistämisestä on puhunut myös mm. Brenda Dervin. Hänen kehittämänsä sense-making teoria pohjautuu lähtökohtiin, joiden mukaan tiedonhankintaa voidaan käsitteellistää kiinnittämällä huomiota tapoihin, joilla ihmiset merkityksellistävät toimintaansa ja valintojaan arkipäivän vaihtelevissa tilanteissa. Sense-making teorian käsitys tiedonhankinnasta rakentuu siten, että yksilö joutuu tilanteeseen, jossa hän joutuu pysähtymään kognitiivisen kuilun (gap) eteen. Tuossa tilanteessa herää kysymyksiä ja tiedon tarvetta, joiden ratkaiseminen rakentaa informaationsillan (gap-bridged) kohdatun kuilun yli. Kun yksilö siis tulee tällaisen kuilun äärelle, hän kaivaa mielestään muistikuvia vastaavista ongelmatilanteista ja niihin liittyvistä ratkaisuksista. Informaationsillan jälkeinen käyttö (uses/help) viittaa niihin tapoihin, joilla saatu tietoa hyödynnetään siltaa rakennettaessa. Organisaatioiden ja tiedon yhteydessä sense-making voidaan ymmärtää prosessina, jossa annetaan merkitystä kokemuksille. Kaikkiaan merkityksellistäminen on hyväksymistä/hylkäämistä, sosiaalista aktiviteettia, suhdetoimintaa, jatkuvaa prosessointia, vihjeiden käyttöä sekä kokemusten tarkastelua. (Haasio & Savolainen 2004, 60–67)

Herbert Simon puolestaan tutki ongelmanratkaisun ja päätöksenteon luonnetta ja kehitti sen myötä näkemyksen organisaatiosta ”informaatiota prosessoivana koneena”. Simonin mukaan meillä on vain rajallinen mahdollisuus prosessoida tietoa lyhyessä ajassa. Päätösprosessissa valitaan ne vaihtoehdot, joiden katsotaan olevan sopivia keinoja toivottujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tiedon tehtävänä on päätöksentekoprosessissa määrittää,

mitä seuraamuksia kullakin vaihtoehtoisella strategialla on. Tieto on siten keino havaita, mitkä käyttäytymisen mahdollisista seuraamuksista todella tulevat toteutumaan. Tiedon perimmäisenä tarkoituksena on löytää kunkin käyttäytymisvaihtoehdon yksittäinen ja ainutkertainen seuraus, mutta käytännössä tämä tavoite voidaan saavuttaa vain osittain. Tieto käyttäytymisen seuraamuksista tunnistettiin näin ollen päätöksentekoon ensisijaisesti vaikuttavaksi tekijäksi. Mikäli päätöksenteossa pyritäisiin täydelliseen rationaalisuuteen, se edellyttäisi täydellistä ja saavuttamatonta tietämystä kunkin valinnan täsmällisistä seuraamuksista. Todellisessa elämässä inhimillisellä olennolla on kuitenkin vain katkelmallista tietoa toimintaympäristönsä asettamista ehdoista ja vain puutteellinen näkemys säännönmukaisuuksista ja lainalaisuuksista, joiden avulla hän voisi tehdä johtopäätöksiä tulevista seurauksista nykytilaa koskevan tiedon perusteella (Simon 1982, 100–119)

Tiedonhallinta sekä erilaiset prosessimallit jalostavat tietoa organisaation toiminnan ja päätöksenteon tueksi siten, että siitä syntyy organisaatiolle arvoa ja aineetonta pääomaa. Myös organisaatio- tai toimintakulttuuri vaikuttaa siihen, miten tietoon ja esimerkiksi sen jakamiseen suhtaudutaan. Lähteenmäki-Smith ja Kuitunen (2015) esittävät Kitsoni, Harveytä ja McCormackia mukailevan mallin tietoperusteiseen malliin liittyvästä toimintakulttuurin ominaisuuksista. Mikäli tietoperusta on alhainen, on tiedolle/ näyttöperustalle ominaista mm. intuitiivisen ”mutu”-tiedon käyttö, yksittäiset irralliset arvioinnit ja seurannat sekä satunnaiset ja hajanaiset toimintasuositukset. Tällaisessa kulttuurissa myös strategiat ja ohjelmat ovat hajanaisesti toteutettavia. Alhaisen tietoperustan toimintakulttuurissa asian tuntijanäkemykset eroavat voimakkaasti ja siten voi ilmetä monia kilpailevia ”koulukuntia”. Tällaisessa toimintakulttuurissa ei myöskään huomioida kansalaisten/palvelun käyttäjien näkemyksiä. Muita alhaisen tietoperusteisuuden toimintakulttuurille ominaisia piirteitä ovat mm. tehtävä- ja hallinto-orientoituneisuus, yksilöiden kunnioituksen puute, alhainen koulutus- ja osaamistaso, epäselvä johtajuus ja roolit sekä tehoton organisaatio. Tämä alhaisen tietoperustan malli on jossain määrin samankaltainen, kuin Ståhlen ja Grönroosin (1999, 82-89) määrittelemä mekaaninen toimintaympäristö. Kyseisessä toimintaympäristössä operoidaan tunnetulla tiedolla ja ihmisten sijainti organisaatiohierarkiassa määrittelee tiedon virtoja. Jotta tällainen organisaatio toimisi tehokkaasti, on jokaisen pysyttävä omalla paikallaan ja omassa tehtävässään. Mekaanisessa toimintaympäristössä tiedon muoto on täsmällinen ja usein kirjallinen. Tällainen tieto virtaa mekaanisessa toimintaympäristössä tyypillisimmin dokumentin muodossa lineaarisesti eli ylhäältä alas. Vaikutusvalta perustuu mekaanisessa toimintaympäristössä hierarkkiseen asemaan.

Sekä Lähteenmäki-Smith ja Kuitunen (2015) että Ståhle ja Grönroos (1999) ovat määritelleet myös vastakkaiset toimintakulttuurit. Ensin mainitut puhuvat korkean tietoperustan toimintakulttuurista, jossa hyödynnetään laajasti systemaattista analyysi- ja seurantatietoa sekä analyyttistä metatietoa. Tämän lisäksi tällaiselle toimintakulttuurille on ominaista kokeellisten asetelmien hyödyntäminen ja niille pohjautuvat tieto siitä, mikä toimii ja miksi. Korkean tietoperustan mallissa käytännön suositukset pohjautuvat näyttöön, käytössä on systemaattinen vaikuttavuusseuranta ja arviointi ja strategiatyö on terävää, tavoitteellista sekä fokuksittua. Korkean tietoperustaisuuden toimintakulttuurin ominaispiirteitä ovat korkea konsensuksen aste, näkemysten yhdenmukaisuus, käyttäjänäkökulman huomioiminen sekä jatkuvalle oppimiselle pohjautuva ja yksilöä kunnioittava tavoiteorientoitunut toimintamalli. Korkean tietoperustaisuuden toimintakulttuuriin liittyy Lähteenmäki-Smithin ja Kuitusen mukaan myös selkeä johtajuus ja selkeät roolit, palautetietoa hyödyntävä ja muutoksia sen pohjalta tekevä organisaatio sekä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta. (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen, 2015)

Ståhlen ja Grönroosin määrittelemä mekaaniselle toimintaympäristölle vastakkainen dynaaminen toimintaympäristö syntyy, kun eri alojen organisaatiot yhdistävät toimintojaan yhteistyöprojekteiksi. Tämän eri toimialojen yhdistämisen toivotaan tuottavan etua kaikille osapuolille, mutta myös asiakkaille. Dynaaminen toimintaympäristö on täynnä mahdollisuuksia, joista monet eivät ole organisaation toteutettavissa omin voimin. Tällaisessa toimintaympäristössä joudutaan kohtaamaan paljon tietämättömyyttä ja ennakoimattomuutta, jolloin keskeiseksi nousee kyky toimia tilanteessa, jossa tiedon kenttä on avoin. Kun synnytetään uutta tietoa, on tavoitteena hylätä vanhoja ajattelumalleja ja tietorakenteita. Dynaamisessa toimintaympäristössä eri toimijat muodostavat keskenään toimivan moniulotteisen verkoston. (Ståhle & Grönroos 1999, 100-107)

Toisin kuin Lähteenmäki-Smith ja Kuitunen sekä Ståhle ja Grönroos Choo (2008) puhuu organisaatio- ja toimintakulttuurin sijaan tietokulttuurista. Tähän tietokulttuuriin vaikuttavat tiedon arvot ja normit sekä informaatiokäyttäytyminen. Tiedon arvoihin ja normeihin liittyen organisaatiot voivat jakautua niihin, jotka korostavat tiedon kontrollia ja jakamattomuutta sekä niihin, jotka korostavat tiedon jakamista ja sen proaktiivista käyttöä. Informaatiokäyttäytymisen mukaan organisaatiot puolestaan voivat jakautua niihin, jotka korostavat toimintaympäristöön liittyvän tiedon etsimistä ja käyttöä (ulkoinen fokus) sekä niihin, jotka korostavat organisaation toimintoihin ja ihmisiin liittyvän tiedon etsimistä ja käyttöä (sisäinen fokus). Näiden tekijöiden perusteella organisaatiot voidaan jakaa tulosorientoitu-

neisiin, sääntöjä noudattaviin, suhdeperusteisiin ja riskejä ottaviin. Näistä ensin mainittu korostaa tavoitteiden saavuttamista ja kilpailuhyötyä, kun taas toiseksi mainitun osalta korostuvat kontrolli, määräystenmukaisuus ja vastuullisuus. Suhdeperustainen informaatiokulttuuri kannustaa kommunikaatioon, osallistumiseen ja sitoutumiseen, kun taas riskejä ottavassa organisaatiossa kannustetaan innovaatioihin, luovuuteen ja uusien ideoiden kehittämiseen. (Choo 2008)

3.3 Tieto julkisessa toiminnassa ja valtioneuvostossa

Tiedon hyödyntämisestä, muutosvalmiudesta, osaamisesta ja innovaatiokyvykkyydestä on tullut organisaatiokehittämisen ydinkäsitteitä. Organisaation pärjäämisen nähdään nykyään olevan hyvin paljon kiinni siitä, kuinka innovatiivisuus, osaamisen kehittyminen ja parempi hyödyntäminen, teknologioiden hyödyntäminen sekä kyky luoda ja soveltaa uutta tietoa kietoutuvat yhteen. Globalisaation ja kilpailun kiristymisen lisäksi keskeisiä tekijöitä tiedon, oppimisen, uusien teknologioiden ja innovoinnin kehittämiseen ovat myös kasvaneet tehokkuusvaatimukset ja työvoiman saatavuus ja vaatimusten monimutkaistuminen. Kyse ei ole enää pelkän informaatioteknologian käyttöönotosta ja organisaation systeemisestä kehittämisestä, vaan organisaation vuorovaikutuksen, organisaatiokäyttäytymisen sekä sosiaalisen pääoman kehittymisen haasteista. Julkisella sektorilla on kasvava kiinnostus kohti tietoa ja tietoperustaista johtamista, koska esimerkiksi kuntalaiset vaativat yhä enemmän tietoa ja perusteluita siitä, miten ja miksi palvelut toimivat siten kuin niitä tarjotaan. Taustalla on käsitys rajallisista resursseista. Laitinen puhuu julkisen hallinnon yhteydessä evidenssistä, jolle on nähty kaksi perustarvetta. Ensinnäkin evidenssi liitetään tilintekovastuuseen (accountability) ja informaatioon eri hallinnontasojille siitä, miten palvelut ja ohjelmat toimivat ja saavat aikaan vaikuttavuutta. Toiseksi evidenssi liitetään kysymyksen siitä, miten julkisia palveluita ja hallintoa tulisi kehittää ja tietoon siitä, millaiset ohjelmat ja miten suunnitellut palvelut mahdollistaisivat tehokkaan toiminnan. (Laitinen 2009, 13-18)

Julkishallintoa ja informaatio-ohjausta koskevissa teksteissä on viitattu tietoon ja tiedon hyödyntämiseen keskeisenä ja jopa ratkaisevana organisaation menestystekijänä, jota ilman organisaatio voi jopa tuhoutua sekä vastaavasti niiden oikea ja tehokas käyttö tukee

tuloksellista ja vaikuttavaa päätöksentekoa ja korreloi organisaation menestyksessä. Tietointensiiviset palvelut nähdään eri yhteyksissä maamme tulevaisuuden haasteiden ratkaisuna ja keinona turvata taloutemme kasvu, kehittyminen ja kilpailukyky globaalissa kilpailussa. Kun julkisten organisaatioiden toimintaympäristö monimutkaistuu myös tiedon louhinnan, analysoinnin ja tulkinnan asiantuntijatiedon tarve kasvaa. Yhtenä lupaavana keinona julkishallinnon ja sen palveluiden tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen on nähty hallinnonraajat ylittävä tiedonkulku, keskenään keskustelevat tietojärjestelmät sekä julkishallinnon keräämän datan parempi hyödyntäminen. Optimistisimmissä arvioissa tämän kehityksen on nähty vievän julkishallinnon entistä ketterämpään suuntaan. (Jalonen 2015, 40–42; Stenvall & Syväjärvi 2006, 24–28; Laitinen 2009, 36)

Julkisen hallinnon yhteydessä puhutaan paljon tiedon ja erityisesti tieteellisen tiedon hyödyntämisestä päätöksenteossa ja politiikassa. Poliitiikan rytmi on kuitenkin selvästi erilainen kuin tutkimuksiin nojaavan argumentoinnin. Poliittisessa päätöksenteossa voidaan nähdä olevan kyse taidosta analysoida ja tulkita käytettävissä olevaa valtavaa tietomassaa, joka usein liittyy päätöksenteon kohteena olevaan ilmiöön. Tutkimustiedon kautta näkemys taas muodostetaan kriittisen punnitsemisen ja analysoinnin avulla, mikä ei siis aina ole soviteltavissa poliittisen päätöksenteon rytmiin. Näyttöperustaisuus ja tieteellisen tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa kuuluvat hyvään hallintoon. Yhtä lailla moderni hallintoon liitetään tavallisesti päätöksenteon läpinäkyvyys sekä päätöksenteon vaikutusten arviointi. (Branders 2015, 259)

Käsitys on, että hallinnon tulisi tasapainottaa kilpailevia intressejä ja tietolähteitä. Tämä nähdään jonkinasteisena edellytyksenä julkisen toimintapolitiikan tehokkaalle suunnittelulle ja toimeenpanolle. Myös riskien ennakointi sekä vaihtoehtokustannuksien ja mahdollisuuksien arviointi katsotaan kuuluvaksi tähän työhön. Nykyään joudutaan etsimään ratkaisuja yhä kompleksisempiin ongelmiin. Nämä haasteet ovat luonteeltaan sellaisia, että tutkimustieto ei yksin pysty tarjoamaan niihin vastauksia. Lähteenmäki-Smithin ja Kuitusen (2015) mukaan tutkimustieto ei ole ainoa olennainen uudistuksen ajuri eikä välttämättä aina edes hyödyllisin tai tarvittavin tietopohja. Näiden ongelmien ratkaisuun tarvitaan useita eri näkökulmia ja siksi näiden näkökulmien tuominen yhteen ratkaisujen määrittelyssä on kenties ratkaisevin vaihe. Tämä edellyttää yhteistyötä julkisen hallinnon virkamiehistön, poliittistenkin päätöksentekijöiden, tiedontuottajien (tutkijoiden) ja sen hyödyntäjien (julkinen sektori, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöt ja kansalaiset) välillä. (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 115–119)

Julkisen politiikan kentillä ei toimita kuitenkaan yksinomaan esimerkiksi tutkimustiedon varassa, vaan erilaisilla uskomuksilla on suuri merkitys päätöksentekijöiden harkitessa päätöksiä. Myös päätöksenteon taustalla olevat erilaiset poliittiset ideologiat voidaan nähdä tällaisiksi uskomuksiksi. Nämä julkista politiikkaa koskevat päätöksen syntyvät kompleksisessa vuorovaikutusjärjestelmässä. Tätä järjestelmää voidaan kuvata eräänlaiseksi politiikan, hallinnon ja muiden yhteiskunnan lohkojen toimijoiden suhdeverkostoksi. Oppiminen on julkisessa politiikassa aina sosiaalinen prosessi, joka tapahtuu tiedon varassa. Oleellista tässä prosessissa on tiedon tulkinta sinällään, mutta myös tiedon tulkinta vuorovaikutuksessa toisten kanssa. Virtasen, Stenvallin ja Ranniston (2015) mukaan tieto kytkeytyy politiikkasyklin kaikkiin vaiheisiin, oli kyse sitten suunnittelu-, toimeenpano- tai tilintekovaiheesta. Ainoastaan tiedonintressi vaihtelee vaiheen mukaan. Esimerkiksi tiedon tuottaminen ja hyödyntäminen linkittyvät toisiinsa monin eri tavoin. Mikäli poliittinen päätöksenteko on luonteeltaan arvolähtöistä toimintaa, voi se näkyä myös tiedon tuottamisen arvolähtöisyytenä. Kysymys on siis siitä millaista tietoa käytetään ja millaisilla tutkimuskysymyksillä asioita pyritään selvittämään. Usein on myös niin, että mikäli tiedontuotannon suunnitteluvaihe toteutetaan heikosti, johtaa se toteutusvaiheessa ongelmiin. Siten lopputulos voi jäädä vajavaiseksi. (Virtanen et al. 2015, 9–14)

Mikä tahansa tieto ei kelpaa poliittis-hallinnolliselle päätöksenteolle, vaan tiedon sisältöihin ja laatuun kohdistuu päätöksenteossa erilaisia laatuvaatimuksia. Keskeistä näille vaatimuksille on, että poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon tulisi saada tietoa, joka on tuotettu systemaattisesti ja luotettavasti ja on kaiken lisäksi objektiivista. Yksi näistä vaatimuksista on tiedon yhteys käytäntöön. Toiseksi, päätöksenteossa hyödynnettävän tiedon pätevyys ja luotettavuus tulee testata. Siten voidaan välttyä siltä, että päätöksenteossa käytössä oleva tieto olisi lähtökohtaisesti väärin perustein tuotettua. Esimerkiksi tutkimustiedolla voidaan asettaa kyseenalaiseksi vallitsevia käytäntöjä, eikä vain vahvistaa käytössä olevia politiikkoja ja käytäntöjä. Kolmanneksi poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa käytettävän tiedon tulee olla neutraalia. Tieto voidaan nähdä neutraalina silloin, kun sen suhteen on tavoiteltu puolueettomuutta, mikä puolestaan edellyttää ainakin jossain määrin institutionaalisesti riippumatonta tiedontuottajaa. Erityisesti tiedon sisältöihin liittyvä vaatimus puolestaan liittyy siihen, kuinka julkisen politiikan kannalta merkittävät yhteiskunnalliset kysymykset onnistutaan saamaan tutkimuksen kohteiksi ja näin ollen myös päätöksentekijöiden asialistalle. Tämä edellyttää tutkimustiedon osalta myös monitieteellisyyttä,

että päätöksentekoon voidaan saada riittävän nyansoitua tietoa. (Virtanen et al. 2015, 14–16)

Julkisen politiikan tietotuotannon kenttä voidaan nähdä pirstaleisen toiminnan areenana, jossa esiintyy ainakin kolme eri toimijaryhmää. Ensinnäkin tälle areenalle tietoa tuottaa akateemisen tieteen kenttä, johon lukeutuvat yliopistot ja muut korkeakoulut. Toisaalta tietotuotannossa on keskeinen osa myös hallinnollisen tutkimuksen kentällä, johon kuuluvat esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kaltaiset toimijat. Tähän kenttään sisältyy erilaisia instituutio- ja henkilötoimijoita. Koska tämä kenttä rakentuu hallinnon sisäisen toimijarakenteen varaan, on otettava huomioon se, millainen objektiivisuus tuotettuun tietoon sisältyy. Kolmantena päätöksentekoa tukevan tiedon tuotannon kenttänä ovat hallinnon ulkopuolisen asiantuntijatiedon edustajat, joita ovat erilaiset neuvonantajat, konsultit, etujärjestöt ja muut mielipiteenmuokkaajat. Tiedon hyödyntäjät voidaan jaotella myös kolmeen kenttään. Ensinnäkin tuotettua tietoa hyödynnetään politiikan kentällä tavalla tai toisella. Tämä tiedon käyttö voi olla luonteeltaan osittain myös valikoivaa. Tämän lisäksi tietoa hyödyntävät hallinnon toimijat eli esimerkiksi virkamiehet päätöksiä valmistellessaan. Kolmantena ryhmänä voidaan nähdä niin sanottu yleinen mielipide, johon kuuluvat esimerkiksi tiedotusvälineet sekä erilaiset yhteiskunnalliset intressi- ja lobbausinstituutiot. (Virtanen et al. 2015, 16–19)

Valtioneuvoston nykylinjausten perusteella hallitusohjelma muodostaa yhteisen agendan, jonka pohjalta haetaan tietoa toimeenpanon tueksi. Tämän agendan muotoutumiseen vaikuttaa keskeisestä yhteiskunnallinen ympäristön muutos, mutta myös hallituksen koostumus. Tässä voi nähdä prosessin, jossa hallitusohjelma on esimerkki agendan muodostamisesta. Tutkimuslaitosten ja yliopistojen selvitys- ja tutkimustoiminta puolestaan täyttää tässä prosessissa tiedontuotannon tehtävää. Hallinnon virkamiesten vastuulla on toiminnan käytännön toteutus asetettujen tavoitteiden ja käytössä olevan tiedon varassa. Tiedontuotanto ja toimeenpano ovat siis tämän prosessin eri vaiheita. Valtioneuvoston työssä on hyvin pitkälti kyse strategisesta suunnittelusta, joka paljon edellyttää tiedonmuodostukselta. Kattavien ja ennakkointiin tähtäävien aineistojen kerääminen, tallentaminen ja analysointi on sinällään laaja tehtävä. Keskeiseksi kysymykseksi kuitenkin nousee se, että kuinka tätä tietomassaa pystytään hyödyntämään päätöksenteon tukena parhaalla mahdollisella tavalla. Husmanin ja Johansonin (2015) mukaan tiedon tarpeet vaihtelevat eri vaiheissa. Otollisin kohta uusien ajatusten vastaanottoon vähentyy rajusti siinä kohtaa, kun hallitus-ohjelmasta on päästy yksimielisyyteen. Hallituskauden loppupuolella puolestaan korostuu arviointitiedon merki-

tys. Keskeinen tiedon kysynnän kohta liittyy siihen, miten annetut tavoitteet toteutetaan käytännössä. Tietoa siis tarvitaan tavoitteiden toimeenpanossa ja hallinnollisissa toimeenpanoketjuissa. Tämän toimeenpanotiedon tarve riippuu siitä, miten epämääräisiä, yleisiä tai ristiriitaisia hallituksen strategiset tavoitteet kulloinkin ovat. (Husman & Johanson 2015, 69–87)

Raivion (2014, 24) mukaan valtioneuvoston kanslian ohjaava rooli hallituksen toimien koordinoinnissa ja hallitusohjelman toteutumisen seurannassa on muodostunut entistä tärkeämmäksi. Tämän lisäksi kanslia on hänen mukaansa myös avainasemassa, kun tutkitun tiedon käyttöä päätöksenteossa aidosti pyritään kehittämään. Ministeriöt ja niiden virkamiehet puolestaan ovat avainasemassa näyttöön perustuvien politiikkatoimien toteuttamisessa, koska tutkittu tieto on tuotava valmisteluprosessiin riittävän varhaisessa vaiheessa. Ongelmana on kuitenkin se, että ministeriöiden valmiudet etsiä, analysoida ja tiivistää tutkimustietoa sekä tarvittaessa tilata tutkimuksia ja selvityksiä ovat hyvin erilaiset. (Raivio 2014, 24)

Koska valtioneuvostolla ja ministeriöiden ylimmällä johdolla on vastuu julkisen politiikan käytännön suunnittelusta ja toimeenpanon valvonnasta, on niillä siten myös avainrooli siinä, miten päätöksenteon tueksi tarvittavan tiedon tarvetta perustellaan, millaista tietoa hyödynnetään ja kenen mielipiteistä tietotuotannon osalta ollaan kiinnostuneita. Tiihonen (2000) näkeekin, että valtioneuvostolle kuuluva kansallinen hallintatehtävä on luonteeltaan tietojohtamistehtävä, jossa luodaan, jalostetaan, muokataan ja välitetään tietoa politiikan linjoista. Kun valtioneuvoston ja muu valtion keskushallinto toteuttavat kansallista hallintatehtäväänsä, ne toimivat tieto-organisaation tavoin. Valtioneuvosto rooli on kuitenkin muista tieto-organisaatioista poikkeava ja ristiriitainen, koska se on tiedon jakaja ja käsitteilijä, mutta samalla myös pakkovalan käyttäjä. Nykymaailmassa ei pärjää vanhoilla käsitteillä valtiollisesta tiedosta, jonka mukaan aiemmin valtiolla oli mahdollisuus määritellä julkisuuden rajoja. Siten se saattoi käyttää tietoon perustuvaa hallintavaltaa. Tultaessa 2000-luvulla moni asia on muuttunut. Valtio on esimerkiksi menettänyt entisen merkityksensä strategisen tiedon yksinomaisena tai lähes yksinomaisena haltijana, eikä sillä ole oikeutta tiedon sääntelyyn eikä tiedonvälityksen valvontaan. Informaatioteknologian kehitys myös rajoittaa valtion perinteisiä valtiollisen vallankäytön välineitä (esim. mahdollisuus kontrolloida tietoa) ja vaikuttaa julkisen vallan tehtävien toteuttamisen tapaan. Informaatioteknologian kehityksen ohella myös tiedon julkisuus ja hallinnon avoimuus ovat nousseet modernin tieto-yhteiskunnan keskeisiksi arvoiksi. Näiden tekijöiden vuoksi valti-

on on määriteltävä tietoa koskevan politiikkaansa perusteet. (Virtanen et al. 2015, 19–20; Tiihonen 2000, s. 347–367)

Tiihonen näkee, että ajatus valtioneuvoston tietojohdamisen kehittämisestä perustuu siihen yksinkertaiseen havaintoon, että hallinta on valtion ja erityisesti valtioneuvoston ydintoimintaa. Tämän hallinnan keskeinen sisältö syntyy kansakunnan menestystä edistävästä tiedosta ja sen perusteella laadittavista kansallisista menestysohjelmista ja politiikasta. Valtioneuvoston keskeisenä tehtävänä on välittää tuo tieto kaikille suomalaisille. Tietoon pohjautuva toiminta edellyttää, että valtioneuvoston ja sen eri ministeriöiden käytössä on oltava mahdollisimman relevanttia, ajantasaista ja tulevaisuuden haasteisiin suuntautuvaa tietoa, joka jalostuu syvälliseksi osaamiseksi. Toiseksi hallinnan yhdenmukaisuus ja kokonaisvaltaisuus voidaan Tiihosen mukaan saavuttaa vain, kun eri ministeriöiden hallintatieto saatetaan kaikkien ministeriöiden käyttöön. Valtioneuvostossa on valtavasti tietoa, mutta tietoa ei ole osattu jakaa riittävän helposti tavoitettavassa muodossa kaikkien valtioneuvoston piirissä toimivien saataville. (Tiihonen 2000, s. 347–367)

Tiihosen mukaan ratkaisuna tähän ei ole pelkästään tekniset ratkaisut, vaan tarvitaan luovuutta ja osaamista. Virkamiesten on kyettävä suodattamaan aiempaa suuremmasta informaatiotulvasta hallituksen päätöksenteon pohjaksi strategista tietoa. Parhaatkaan tietojärjestelmät ja muodolliset koulutuskriteerit eivät kuitenkaan riitä, elleivät virkamiehet toimi verkottuneesti sekä korosta luovuutta ja ennakkoluulottomuutta. Näiden tekijöiden lisäksi Tiihosen mukaan valtioneuvostoa tulisi tarkastella aiempaa yhtenäisempänä kokonaisuutena. Tiihosen mukaan nykyinen organisaatorakenne vaikuttaa kansakunnan yhtenäiseen hallintaan keskittyvää tiedonmuodostusta. Ei siis riitä, että valtioneuvoston osaamispääomaa ja tiedonvälitystä tehostetaan. On myös lisättävä organisatorista joustavuutta. (Tiihonen 2000, s. 347–367)

Tiihosen huomioiden jälkeen valtioneuvoston on yhtenäistynyt hallinto- ja palvelutoimintojen osalta, kun vuonna 2015 valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettiin valtioneuvoston hallintoyksikkö. Kyseiseen yksikköön on koottu eri ministeriöistä mm. tiedonhallintaan, tietopalveluihin sekä tietohallintoon liittyvät tehtävät.

3.4 Tietoon liittyvät haasteet kompleksisessa valtioneuvoston toimintaympäristössä

Heinosen (2017) mukaan toimintaympäristöä leimaavat moninaiset keskinäisriippuvuudet ja muutoksen nopeus, mitkä tekevät tulevaisuuden ennustamisen ja suunnittelemisen lähes mahdottomaksi. Hänen mukaansa yhteiskunnan keskeiset organisaatiot, prosessit ja johtamisjärjestelmät on rakennettu maltillisempien muutosten todellisuuteen, joka eroaa täysin siitä kompleksisesta toimintaympäristöstä, missä tällä hetkellä eletään. Raivion (2014, 16) mukaan entistä ”ilkeämmät” monitieteiset ongelmat, mutta myös säädösvalmistelun monipolvinen valmisteluprosessi ja edellyttävät, että sekä tiedon lähteitä että sen hankinnan kanavia on oltava useita. Vuonna 2011 valtioneuvoston kanslian asettama työryhmä näki (VNK 2011, 16), että yhteiskunnassa ja valtioneuvostossa ollaan siirtymässä tämän kehityksen myötä yhä painokkaammin tutkittuun tietoon perustuvaan päätöksentekoon (evidence-based policy-making).

Esimerkiksi Vartiainen, Raisio ja Lundström määrittelevät Heinosen (2017) mainitsemaa kompleksisuutta suhteessa mekanistiseen maailmankuvaan. Mekanistisessa maailmassa ongelmat ovat kesyjä, johtajat ovat hallinnoijia ja henkilöstö koneen osia. Tämä perinteinen mekaaninen maailmankuva liittyy Ståhlen (2004) mukaan systeemiparadigmaan, jossa korostetaan mekaanisia järjestelmiä, universaaleja lakeja, pysyvyyttä ja säännönmukaisuutta. Tämän maailmankuvan mukaisesti järjestelmät toimivat kuin koneet, ennalta määrättyjen lakien mukaan. Vaikka mekanistisen maailmankuvan yhteydessä puhutaankin kesyistä ongelmista, ei se välttämättä tarkoita, että ongelmat olisi helppo ratkaista. Enemmänkin viitataan ratkaisuprosessin luonteeseen, joka etenee niin sanotun lineaarisen ratkaisuprosessin mukaisesti. Vartiainen ym. (2016, 236) mukaan esimerkiksi valtioneuvoston hyvin tiiviisti liittyvän Sote-uudistuksen suunnittelun toimintatapa kertautuu selkeästi maailmankuvaan, jossa uudistus ja sen toteutus nähdään kesynä ongelmana. Heidän mukaansa Sote-uudistuksen yhteydessä on ajateltu, että asettamalla tietyt tavoitteet päästään päämäärään järjestelmällisellä, jopa yksioikoisella toimintatavalla. Tästä on kuitenkin seurannut se, että työryhmien ja selvityshenkilöiden raportteja on tuotettu ja hylätty, poliittiset erimielisyydet ovat olleet suuria, lakien valmistelussa on ollut suuria ongelmia ja sekä kansalaiset että palvelujen tuottajat elävät jatkuvan epätietoisuuden vallassa. (Vartiainen ym. 2016, 233-237)

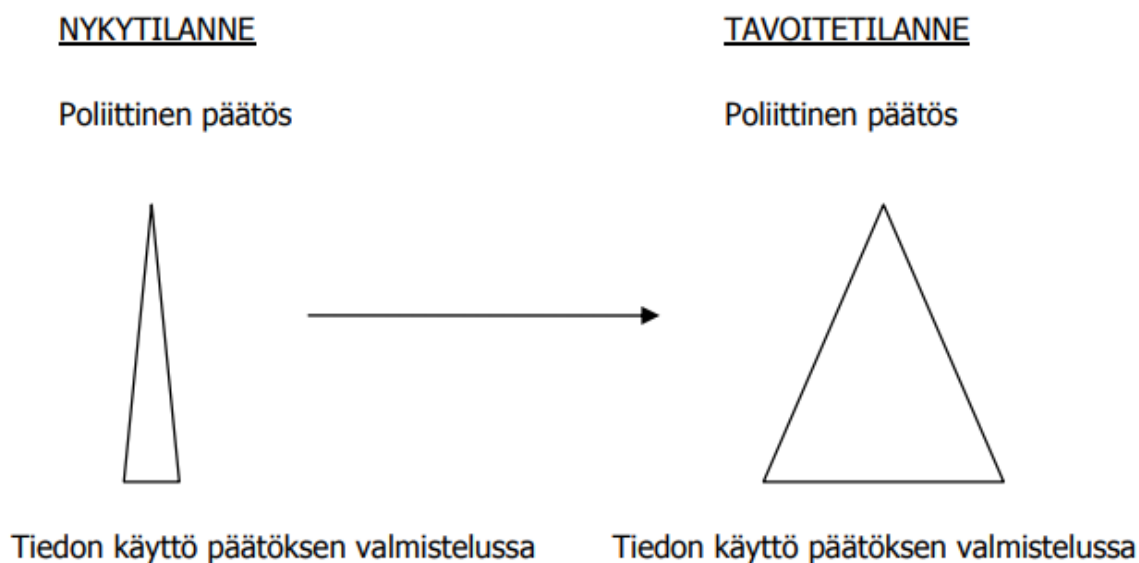
Kompleksisessa maailmassa puolestaan ongelmat ovat pirullisia, johtajien tehtävänä on toimia mahdollistajina ja henkilöstön edustajat ovat aktiivisia toimijoita. Näillä pirullisilla ongelmilla tarkoitetaan asioita ja ilmiöitä, joista selviytymiseen eivät riitä rutiininomaiset ratkaisumallit. Sen sijaan tarvitaan malleja, jotka avaavat ilmiön monimuotoisuuden ja asioiden toisiinsa kietoutuneisuuden. Pirullisille ongelmille on ominaista se, että niitä ei pystytä lopullisesti ratkaisemaan ja toiseksi, tulkinta oikeasta ratkaisusta on hyvin subjektiivinen. Lisäksi pirulliset ongelmat kuuluvat kompleksiseen maailmankuvaan siinä mielessä, että ne muuntautuvat sitä mukaan, kun niitä yritetään ratkoa. Kun pirullisia ongelmia ratkotaan eri intressiryhmät ja toimijat näkevät ongelman usein vain oman tulkintansa ja maailmankuvansa kautta. Tästä johtuen niillä ei ole olemassa selkeää ja lopullista määritelmää. Pirullisiin ongelmiin ei siis ole löydettävissä oikeita tai väärä ratkaisuja, ennemminkin hyviä tai huonoja ratkaisuja. (Vartiainen ym. 2016, 240)

Kun olemassa on hyviä ja huonoja ratkaisuja on valtioneuvostossa nähty, että lainsäädännöllisten ratkaisujen ja julkisten voimavarojen suuntaamisen tulee perustua parhaaseen mahdolliseen tietoon eri vaihtoehtoista ja niiden erilaisista vaikutuksista. Ajatus on samansuuntainen kuin esimerkiksi Paasivaaralla (2013), joka on tarkastellut tiedon hyödyntämistä johtamistyössä vaikuttavuusdiskurssin näkökulmasta. Hän näkee, että tiedon hyödyntämisen johtamistyössä vastauksena toimintaympäristön kompleksisuuteen. Tämä hyvä tietopohja parantaa päätösten laatua, mutta edesauttaa myös demokratian toteutumista, kun käytetty tieto ja tietolähteet tuodaan esille. Vuonna 2011 tehdyssä selvityksessä tunnistettiin, että asioiden keskinäiset liittymäpinnat ja vaikutusketjut ovat entistä monimutkaisempia ja niiden vaikutukset usein laajakantoisia ja pitkäaikaisia. Valtioneuvostotason valmistelussa haasteena on varmistaa, että hallituksen päätöksenteon tietopohja on horisontaalinen ja ottaa huomioon asioiden väliset kytkennät. Tietoa on koottava monelta eri taholta ja suodatettava oleellinen poliittisen päätöksentekijän käyttöön, joiden tehtävänä on tehdä johtopäätökset. Tietoa on kyettävä syntetisoimaan päättäjälle käyttökelpoiseen muotoon, ja päättäjien vastuulla on tehdä johtopäätökset. (VNK 2011, 16-18)

Politiikkatoimien tietopohjan vahvistaminen ja tutkimukseen perustuva päätöksenteko ovat siis jo jonkin aikaa olleet kehittämistyön kohteina valtionhallinnossa. Myös lainvalmistelun laatua ja tutkimustiedon käyttöä on pyritty parantamaan monin eri keinoin. Esimerkiksi vuonna 2009 pohdittiin valtioneuvostossa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä ja sitä, kuinka tiedonkäyttöä voidaan parantaa poliittisessa päätöksenteossa. Tuolloin tunnistettiin niin poliittisia haasteita kuin myös virkamiesvalmisteluun ja tiedontuotan-

toon liittyviä haasteita. Poliittisia haasteita olivat mm. tiedon ja sen tarpeen kohtaaminen sisällöllisesti ja ajallisesti, horisontaalisten ilmiöiden tietotarpeiden tunnistaminen ja laaja-alaisen tiedon käyttö on puutteellista sektorihallinnossa sekä se, että tiedosta ei olla kiinnostuneita tai tiedon käsittelyyn ei ole aikaa. Virkamiesvalmisteluun liittyviä haasteita olivat puolestaan mm. se, että ei ole olemassa ohjausjärjestelmää tai velvoitteita arviointitiedon hyödyntämiselle ja, että tietoa ei ole käytettävissä tai sitä ei löydetä. Virkamiesvalmistelun näkökulmasta todettiin ongelmaksi myös se, että tieto on laaja-alaista ja pirstaleista, eikä kohdistu konkreettiseen valmisteluun. Tiedontuotannon haasteina nousi esille mm. tiedon tuottaminen epärelevantista asioista, haluttomuus antaa tietoa sekä tiedon kapea-alaisuus ja sirpaleisuus (VNK 2009, 7, 12)

Vuonna 2009 arvioitiin, että poliittisen päätöksen eli politiikkatoimen valmistelussa ei hyödynnetä riittävästi ja laaja-alaisesti tietoa, jolloin päätös perustuu suppeaan näkemykseen siitä, mihin ja miten politiikkatoimella voidaan vaikuttaa (kuva 3). Ongelmaksi nähtiin tuolloin se, että ennakollinen ja jälkikäteinen arviointi, olemassa olevan tiedon ja tietovarantojen hyödyntäminen ja päätöksenteon välinen suhde ei ole kaikilta osin toimiva, koska nämä eivät tue toisiaan. Tuolloin asetettiin tavoitteeksi, että tulevaisuuden tavoitetilanteessa päätöksenteon valmistelussa on kerätty riittävän laajasti ja syvällisesti tietoa politiikkavaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Tämän nähtiin toteutuvan siinä vaiheessa, kun olemassa olevat tietovarannot ja tutkimusjärjestelmät tukevat ennakoarviointia ja vaikutusten seurantaa sekä sitä kautta poliittista päätöksenteon laatua ja vaikuttavuutta. Kuitenkin vielä vuonna 2011 ongelmaksi nähtiin edelleen se, että arviointitietoa ei käytetä systemaattisesti eikä sen käyttöä edellytetä. Tämä johtui epäselvästä toiminnan ja arviointien käytön organisoinnista. Myös kokonaisvastuu arviointijärjestelmästä puuttui. Vaikka tuolloin nähtiinkin, että oikeaan osuva päätöksenteko tarvitsee eri lähteissä tuotettua tietoa, niin siitä huolimatta arviointitiedon systemaattiseen ja laaja-alaiseen käyttöön ei ollut traditiota. (VNK 2009, 12; VNK 2011, 11)

Kuva 4. Tiedon käyttö päätöksen valmistelussa

Lähde: VNK 2009, 12

Valtioneuvostossa on vuosien aikana laadittu erilaisia toimintamalleja, joilla on pyritty kehittämään tiedon käyttöä päätöksenteossa. Vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä pohtinut työryhmä määritteli vuonna 2009 toimintamallin, jolla voidaan varmistaa merkittävimpien yhteiskuntapoliittisten päätösten vahva ja horisontaalinen tietopohja. Sujuvampaa lainvalmistelua kehittänyt työryhmä hyödynsi työssään samaa toimintamallia vuonna 2011. Kyseisessä toimintamallissa arviointi- ja tutkimustietoa käytetään systemaattisesti uudistus- tarpeiden tunnistamisessa, vaikuttavimpien politiikkatoimien valinnassa sekä päätöksenteon ja sen valmisteluprosessin eri vaiheissa. Mallin mukaan tietotarpeet määritellään ja tunnistetaan poliittisista prioriteeteista lähtevästi ja tehokkaasti käytössä olevat tietovarannot ovat korkealaatuisia. Toimintamallissa on nostettu myös esille johtamisjärjestelmä, jonka tulisi tukea arviointi- ja tutkimustiedon oikea-aikaista, tehokasta ja systemaattista käyttöä. Keskeistä toimintamallissa on toimiva vuorovaikutus arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken sekä se, että raportointi on mahdollisimman kevyttä eikä tarpeettomasti kuormita virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä. Mallissa on taustalla ajatus politiikan jatkuvuudesta ja päätöksenteon syklisyydestä: päätöksentekoa ennakoivasti palveleva tieto luo arviointikriteeristöä ja -pohjaa päätösten jälkikäteiselle vaikuttavuusarvioinnille, jonka tuottamaa tietoa voidaan puolestaan käyttää hyväksi politiikan uudelleen suuntaamisessa ja päätöksenteon seuraavissa vaiheissa. Sujuvampaa lainvalmistelua pohtineen työryhmän mielestä tärkeintä oli, että merkittävimpien yhteiskunnallisten uudistusten taustalle varmis-

tetaan tiedon käyttäjien (päästösten valmistelijat ja päättäjät) tarpeista lähtevä riittävä tietopohja systemaattisella valtioneuvostotasoisella arvioinnin ja tutkimuksen toimintamallilla. Kaikkeen päätöksentekoon ei voida eikä ole syytäkään kohdistaa tiedontuotantoa koko laajuudessaan. (VNK 2009, 7–8, 19; VNK 2011, 13-14)

Toimijoiden osalta tämän toimintamallin saavuttaminen vaatii kokonaiskoordinaatiota sekä vuorovaikutuksen lisäämistä tutkimuslaitosten, ministeriöiden, virkamiesten ja poliittisten päättäjien välillä. Mallin saavuttaminen vaati työryhmän näkemyksen mukaan paljon myös osaamisen kehittämistä. Ensinnäkin nähtiin, että johtamisen kehittämisessä tiedolla johtaminen ja vaikutusten arviointi tulisi saattaa osaksi ”normaalia” toimintaa, johon hankitaan osaamista ja panostetaan resursseja. Arvioitsijoiden osalta kehittämistä vaati menetelmällistä osaamista sekä sen suuntaamista poliittisesti tärkeisiin kysymyksiin. Työryhmä katsoi, että tiedontuottajilla tulee olla kyky tiivistää olennainen tieto päätöksenteon tueksi ja tämä kyky vaatii kehittämistä. Valmistelijatasolla tärkeä kehittämisen kohde oli tiedon syntetisoimisen taito, kyky tuottaa analyysia, arviointiosaaminen sekä tietoisuus erilaisista tietolähteiden ja tiedontuottajista sekä tilaajaosaaminen. (VNK 2009, 23)

Vielä kuitenkin vuonna 2019 tehdyn selvityksen mukaan tiedon tuotantoon, kokoamiseen ja käytön kohdennukseen tarvitaan ryhtiä. Nieminen ym. (2019) katsoivat, että tiedontarpeet tulisi tunnistaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja myös hankekohtaisesti tulisi pohtia, minkä hankkeiden tiedonhankintaan ja –tuotantoon on syytä panostaa. Keskeisin tutkimustieto tulisi olla lainvalmistelijoiden käytettävissä ja pinnallisia käyttötapoja tulisi pyrkiä vähentämään. Kyseisessä selvityksessä myös nähtiin, että mikäli lainvalmistelua varten on tarpeen tilata erillisiä selvityksiä, tulisi kyseiset selvitykset suunnitella huolellisesti mielellään jopa siten, että tiedontuottajat ovat mukana jo suunnitteluvaiheessa. (Nieminen ym. 2019, 94-95)

Vuosien aikana on laadittu laaja joukko erilaisia suosituksia, joiden avulla on katsottu voitavan kehittää tiedon käyttöä niin poliittisessa päätöksenteossa kuin lainvalmistelussakin. On muun muassa nähty, että hallituskaudelle tulisi laatia hallitusohjelman toimeenpanoa tukeva strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma, joka pohjautuu hallitusohjelmassa nimettäviin prioriteettiteemoihin ja jonka myötä tuotettavan tiedon kautta paikataan tunnistettuja tietoaukkoja. Lisäksi on nähty, että koko valtioneuvoston tasolla tulisi jatkossa löytää enemmän sellaisia toimintatapoja ja rakentaa sellaista toimintakulttuuria, jossa tietojohdaminen on mahdollista, ja paras mahdollinen tieto ja asiantuntijuus palvelevat päätöksent-

tekoa saumattomasti. Tietojohdamisen kehittämiseksi ministeriötasolla nähtiin hyödylliseksi kuvata sitä, kuinka käytettävissä olevalla tiedolla tuetaan päätöksentekoa ja kuinka varmistetaan tiedon luotettavuudesta ja hyödynnettävyydestä. (VNK 2011, 17-19)

Vuosien aikana on myös peräänkuulutettu, että luonteeltaan poikkihallinnolliset arviointiin ja raportointiin liittyvät toiminnot ja resurssit tulisi tunnistaa ja tarvittaessa koota niitä yhteen. Tavoitteena tällä muutoksella olisi se, että voitaisiin paremmin välittää ja yhdistää olemassa olevaa tietomassaa ja toimia tiedon välittäjänä sekä omalla sektorilla että muille hallinnonaloille. Näin saataisiin tietoa parhaiten hyödynnettyä ja lisättyä yhteistyötä. Vielä vuonna 2019 kuitenkin nähtiin kehityskohteeksi se, että olisi tarpeen luoda tiedonkäyttöä tukevia rakenteita ja prosesseja hallintoon eli tähän tavoitteeseen ei ole täysin päästy. (VNK 2011, 20-21; Nieminen ym. 2019, 94-95)

Vuorovaikutus tiedon tuottajien ja käyttäjien välillä on koettu ongelmalliseksi jo vuosien ajan. Vuonna 2011 työryhmän yksi ehdotus oli, että jatkossa varmistetaan päätösten valmistelun ja seurannan tietopohjan monipuolisuus erilaisilla (vaihtoehtoisilla) tiedon tuottajien ja käyttäjien vuorovaikutusmuodoilla. Yhtenä tähän liittyvänä esimerkkinä oli, että jatkossa voitaisiin pyrkiä organisoimaan hallituksen prioriteettien mukaisia teemakohtaisia asiantuntijafoorumeita tuomaan näkökulmia ja tietopohjaa valmistelussa oleviin kokonaisuuksiin. Nieminen ym. (2019) toivat esille, että on tarpeellista luoda verkostoitumista ja tiedon jakamista tukevia malleja, koska tutkimustiedon käytön laajuus riippuu usein siitä, millaiset verkostot lainvalmistelijoilla on käytettävissään. (VNK 2011, 22; Nieminen ym. 2019, 95)

Vuosien aikana on siis ollut useita hankkeita ja selvityksiä, joiden kautta on luotu malleja ja suosituksia, jotka voisivat edistää tiedonkäyttöä niin lainvalmistelussa kuin valtioneuvoston toiminnassa ja poliittisessa päätöksenteossa ylipäätään. Monet kehityskohteet toistuvat vuodesta ja selvityksestä toiseen (kts. Pakarinen 2012, 37), mutta myös kehitystä on tapahtunut. Esimerkiksi kun tutkimuslaitos ja -rahoitusuudistuksesta tehtiin valtioneuvoston periaatepäätös syksyllä 2013, tuolloin linjattiin, että ”Yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon”. Tavoitteeksi asetettiin, että yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta tuetaan varmistamalla, että saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat päätöksentekoa pitkäjänteisesti. Kyseisen periaatepäätöksen kautta varsinaisen tutkimuslaitos- ja rahoitusuudistuksen ohella rahoitusta kohdennettiin valtioneuvoston yhteiseen selvitys- ja tutkimustoimintaan. Ajatuksena tässä selvitys- ja

tutkimustoiminnassa (VNTeas) on, että yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon. Toimintaa ohjaa valtioneuvoston vuosittainen selvitys- ja tutkimussuunnitelma, jossa on tunnistettu valtioneuvoston tietopohjan ja päätöksenteon aukkoja. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2013; www.tietokayttoon.fi, viitattu 10.7.2019)

Toinen valtioneuvostossa tapahtunut muutos, joka esimerkiksi Heinämäen (2018, 42) mukaan kertoo yhä lisääntyvästä pyrkimyksestä tietoon perustuvaan päätöksentekoon, on arviointineuvoston perustaminen vuonna 2015. Lainsäädännön arviointineuvosto on luonteeltaan riippumaton ja itsenäinen ja sen tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä sekä niiden vaikutusarvioinneista. Heinämäen (2018, 43) mukaan yhä lisääntyvän vaikutusarvioinnin myötä on keskusteltu myös vaikutusarviointien ja laajojen uudistusten valmistelun suhteesta. Vaikutusarviointeja on kritisoitu mm. siitä, että mikäli kaikissa päätöksissä edellytetään näyttöön perustuvaa tietoa, ei uusille ratkaisuille ole sijaa vaan yhteiskunta toistaa aiempia ratkaisumalleja. Lisäksi on kritisoitu sitä, että annetaanko vaikutusarvioinneissa määrälliselle arvioinnille liian suuri painoarvo. (Heinämäki 2018, 42-43)

Heinosen (2017) mukaan päätöksenteko kaipaa kuitenkin edelleen monipuolisempaa ja paremmin hyödynnettävissä olevaa tietoa siihen prosessiin, jossa arvovalintoja tehdään. Tutkimustieto, tilastotieto, kokeilujen synnyttämä tieto, avoin data, ennakkointitieto ja hiltainen tieto kohtaavat nyt päätöksenteon hajanaisesti, usein organisaatiolähtöisesti tiedon tuottajan intressistä. Tiedontuottajan ja hyödyntäjän intressit eivät siis edelleenkaan kohtaa. Useasti käy niin, että toimeenpanon vaiheessa tieto on jo korvautunut tuoreemmalla ja ratkaistava ongelmakin on saattanut muuntua toiseksi. Näin ollen ei synny luottamusta tietoon perustuvan päätöksenteon prosessin toimivuuteen. Heinosen (2017) mukaan tarvitaan systemisiä innovaatioita toimivamman prosessin löytymiseksi, koska pirulliset ongelmat edellyttävät eri tahojen lähtemistä yhteiselle oppimispolulle ongelmasta oppimaan ja sitä tasapainottamaan. Perinteisen suunnittelujärjestelmän taustalla on ollut ajatus hallittavissa olevasta tiedosta, tarkkarajaisista määritelmistä ja ennakoitavuudesta. Tässä ajassa ongelmaa koskevan monitieteellisen tiedon synnyttäminen, politiikkalinjaukset ja niiden toimeenpano voivat kuitenkin tapahtua kaikki samanaikaisesti. (Heinonen ym. 2017; Heinämäki 2018, 37-41).

3.5 Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto

Lainsäädännön laatiminen on yksi ohjauskeino, joilla yhteiskunnallisia tavoitteita ja epäkohtia voidaan ratkoa. Säädosvalmistelua voidaan pitää yhtenä valtioneuvoston keskeisimmistä prosesseista, jos ei jopa keskeisimpänä. Tästä syystä siihen kohdistuu myös paljon kiinnostusta ja kritiikkiä esimerkiksi median taholta. Säädosvalmisteluprosessi sisältää useita eri vaiheita, joista esi- ja perusvalmistelussa keskeisimpään rooliin nousevat tutkimuskirjallisuuden perusteella tavoitteen asettelu sekä vaikutusten arviointi. Tavoitteenasettelu ohjaa työtä koko prosessin ajan, mutta se voi myös muokkautua prosessin aikana. Tavoitteenasetteluun vaikuttaa myös säädöshankkeen sisältö. Joihinkin hankkeisiin voi tulla esimerkiksi poliittisen johdon suunnalta tarkkaa tavoitteenasettelua, kun taas toisiin hankkeisiin liittyen tavoitteet ovat yleisemmällä tasolla. Tavoitteenasettelua suurempaa kiinnostusta on kuitenkin viime vuosina kohdistunut vaikutusten arviointiin. Vaikutusten arvioinnin kehittämistä on peräänkuulutettu useissa lainsäädännön kehittämishankkeissa sekä erilaisissa puheenvuoroissa ja yhtenä toimenpiteenä onkin perustettu lainsäädännön arviointineuvosto.

Esi- ja perusvalmistelu sisältävät myös muita vaiheita, jotka oikeusministeriön prosessioppaan mukaisesti kuvattuna voivat ilmentää rationaalisen päätöksenteon mukaista lainvalmistelua. Tässä mallissa tieteellisen tiedon ja päättelyn avulla pyritään tekemään parasta mahdollista lainsäädäntöä. Vaikka Simonin (1982) ajatukset rajoitetusta rationaalisuudesta eivät korostetusti tai usein tule esille kritiikkinä suhteessa rationaaliseen säädösvalmisteluun, niin mielestäni ne voidaan nähdä sellaisena ajateltaessa säädösvalmistelua yleisesti päätöksentekoprosessina. Erityisesti Simonin ajatuksilla on merkitystä vaikutustenarvioinnin suhteen, koska hän nostaa esille tiedon merkityksen eri vaihtoehtojen seuraamusten arvioinnissa. Täydellistä ja saavuttamatonta tietämystä seurauksista ei hänen mukaansa kuitenkaan voida saavuttaa. Tätä tietämystä seurauksien vaikutuksista esimerkiksi tutkimuksen kohteena olevassa säädösvalmistelussa vie entistä kauemmaksi siirtyminen kesyistä ongelmista kohti entistä pirullisempia ongelmia ja kompleksisempaa toimintaympäristöä. Toki täytyy muistaa, että suinkaan kaikilla säädösvalmisteluhankkeilla ei pyritä ratkomaan pirullisia ongelmia, vaan osa voidaan edelleen tulkita luonteeltaan kesyiksi (esim. lainsäädännön yhdenmukaisuuteen tähtäävä säädöshuolto).

Tieto, sen hankkiminen, analysointi ja käyttöä säädösvalmistelun päätöksenteossa nousee toistuvasti esille prosessissa. Esi- ja perusvalmistelun vaiheessa mm. kootaan aiemmat tie-

dot, tilataan ulkopuolisia selvityksiä ja hankintaan asiantuntijoiden asiantuntemusta. Kootaan siis lakihankkeen tietopohja ja täydennetään sitä pitkin matkaa. Prosessin kuvauksen mukaisesti tieto siis rikastuu koko prosessin ajan. Siten myös säädösvalmisteluprosessiin soveltuu jossain määrin ajatukset erilaisista tiedonhallinnan prosessimalleista (esimerkiksi Choo, 1998 ja Ryttilä, 2011), joissa mm. tietotarpeita tunnistetaan, tietoa hankitaan ja käytetään. Ne eivät kuitenkaan huomioi säädösvalmisteluprosessin poliittista luonnetta.

Tutkimuskirjallisuudessa tätä prosesseissa hyödynnettävää tietoa on määritelty monin eri tavoin. Usein tiedosta puhuttaessa kuitenkin käytetään käsitteitä tiedon eri asteista, jotka jalostuvat eräänlaisen arvoketjun myötä. Näitä ovat esimerkiksi Haasion ja Savolaisen (2004, 14) mukaan data, informaatio, tieto, tietämys ja lopulta viisaus. Näiden tiedon määritelmien näkökulmasta säädösvalmistelun prosessiohjeistuksessa korostuvat informaatio, tieto ja tietämys. Varsinaisesta datasta tai sen louhinnasta ei säädösvalmistelun ohjeistuksessa juuri puhuta, vaan tiedon osalta korostuvat erilaiset raportit ja selvitykset, mutta myös ulkopuolisten asiantuntijoiden omaama tieto. Myös valmistelijan/valmistelutiimin oman osaamisen voi nähdä prosessissa korostuvan, koska ohjeen mukaan valmistelija/valmistelutiimi ”selvittää ja arvioi tietopohjaa”, ”määrittelee asian pääkysymykset sekä ratkaisuvaihtoehdot vaikutuksineen” jne. Käytännön valmistelijat siis tekevät työtään, jossa tiedolla sekä sen hankintaan, koostamiseen ja analysointiin liittyvällä osaamisella näyttäytyy olevan keskeinen merkitys. Tätä kautta tullaan lähemmäksi sellaisia tietoon liittyviä määritelmiä, kuten inhimillinen tieto (DeLong, 2004), toiminnallinen näkemys tiedosta (Hislop 2005) tai Blacklerin määrittelemät viisi tiedon tyyppiä (1995). Näiden määritelmien kautta tullaan puolestaan lähemmäksi ajatusta tiedosta pääomana.

Tieto on alettu esimerkiksi Ståhlen ja Wilenin (2006) mukaan nähdä aineettomana pääomana, koska yhä useammalla alalla tuottavinta pääomaa on tieto ja sen jalostaminen. Julkisessa hallinnossa tiedon näkeminen pääomana on jossain määrin ollut hitaampaa, koska tietojohtamisen teoreettinen pohja on liiketoiminnassa. Aineetonta pääomaa voidaan kuitenkin tarkastella jopa kansantalouden tasolla esimerkiksi jakamalla se inhimilliseen, suhte-, rakenne- ja sosiaaliseen pääomaan (Käpylä 2012, Salenius 2012, Laiho ym. 2013). Tiedon merkitys on siten noussut myös julkishallinnossa, koska esimerkiksi palveluiden tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta vaaditaan yhä enemmän tietoa. Tästä käy hyvänä esimerkkinä meneillään oleva koronaviruksen, jossa sairaanhoidon toimijoilta, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta sekä ministeriöiltä vaaditaan jatkuvasti uutta ja ajantasaista tietoa.

Tutkimustiedon rooli on korostunut poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa, koska monesti peräänkuulutetaan, että päätösten tulee perustua tutkittuun tietoon. Vuorovaikutus tiedon tuottajien ja käyttäjien välillä on kuitenkin juuri valtioneuvostossa koettu ongelmalliseksi vuosien ajan, vaikka muun muassa tätä tietoon liittyvää haastetta on yritetty ratkoa jo useampaan kertaan. Tutkimustieto ei ole kuitenkaan ainoa tieto, jonka varassa poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa toimitaan, vaan erilaisilla uskomuksilla (esim. poliittiset ideologiat) on suuri merkitys. Tämän on nähty jopa haittaavaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa (Pakarinen 2012, 37). Viime aikoina on alettu enemmän kiinnittää huomiota myös monimuotoisempaa tietoon, kuten avoimeen dataan ja kokeilujen synnyttämään tietoon. Erityisesti Juha Sipilän hallitus korosti kokeilukulttuuria, joten sitä kautta on luontevaa, että myös kyseisen toiminnan synnyttämää tietoa on ryhdytty peräänkuuluttamaan (esim. Heinonen 2017, Lähtenmäki-Smith & Kuitunen 2015).

Lainvalmistelua sekä tietoperusteista päätöksentekoa on pyritty kehittämään valtioneuvostossa jo pidemmän aikaa erilaisten hankkeiden kautta. Monet hankkeista kuitenkin toistavat samoja ongelmia ja kehittämiskohteita ja syiksi on nähty muun muassa sitoutumisen sekä omistajuuden puute. Kehittämistoimenpiteiksi on nähty mm. vuorovaikutuksen parantaminen tiedon tuottajien kanssa sekä rakenteiden ja prosessien kehittäminen. Sen sijaan valtioneuvoston sisäinen toimintakulttuuri ei nouse kehittämiskohteiden joukossa kovin vahvasti esille, vaikka esimerkiksi Ståhle ja Grönroos (1999) sekä Lähtenmäki-Smith ja Kuitunen (2015) nostavat esille toimintakulttuurin merkityksen tietoperustaisuuden näkökulmasta.

Säädösvalmistelun ja tiedon suhteen voi siis hyvin kiteyttää Lähtenmäki-Smith'n ja Kuitusen (2015, 127-128) tavoin, että lainsäädännön valmistelu on hyvin pitkälti tiedon keräämistä ja hyödyntämistä sekä päätöksentekoa. Siksi siihen kohdistuu tietyt megatrendit, kuten yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistuminen. Koska kyseessä on tämänkaltaisen prosessin, niin mielestäni perinteisempien säädösvalmistelun sekä päätöksenteon tutkimuksen ja teorian ohella myös tietojohtamisella ja kompleksisuusteoreettisella ajattelulla on tälle prosessille annettavaa uusien näkökulmien avaajana.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT

4.1 Laadullinen tapaustutkimus

Tutkimukseni on laadullinen tapaustutkimus. Laadullisessa eli kvalitatiivisessa tutkimuksessa on Hirsjärven (2009, 160) mukaan lähtökohtana todellisen elämän kuvaaminen, joka on yleensä moninainen. Pyrkimyksenä on kuitenkin kuvata tätä moninaista todellisuutta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kokonaisvaltaisuutta korostaa myös Ronkainen (2011, 81–83), jonka mukaan laadullisen tutkimuksen tieteenfilosofisissa perusteluissa korostetaan kokonaisvaltaisuutta eli sen hyväksymistä, että ihmistä pitäisi katsoa kokonaisuutena eli osana jotakin elämismaailmaa ja todellisuutta. Alasuutarin (1993, 29) mukaan laadullisen analyysin tarkoituksena on kyetä selvittämään kaikki tutkimukseen liittyvät seikat siten, että ne eivät ole ristiriidassa esitetyn tulkinnan kanssa.

Kvalitatiivinen tutkimus on tyypillisesti luonteeltaan kokonaisvaltaista myös tiedon hankinnan suhteen ja aineisto kootaan yleensä luonnollisissa, todellisissa tilanteissa. Tyypillistä on myös se, että laadullisessa tutkimuksessa suositetaan ihmistä tiedon keruun instrumenttina. Näin ollen voidaan ajatella, että tutkija luottaa enemmän omiin havaintoihinsa ja keskusteluihin tutkittaviensa kanssa kuin mittausvälineillä hankittavaan tietoon. Laadulliselle tutkimukselle on ominaista myös se, että lähes kaikissa laadulliseksi luokitelluissa tutkimussuuntauksissa on lähtökohtana ajatus merkitysten keskeisyydestä. Muita laadulliselle tutkimukselle ominaisia piirteitä ovat subjektiivisuus ja kokemuksen huomioiminen. Ihmisen rooli elämismaailmassa kokijana, havainnoijana ja toimijana korostuu usein laadullisessa tutkimuksessa ja myös tässä tutkimuksessa säädösvalmistelussa mukana olevien haastateltavien henkilöiden roolin voi arvioida korostuvan toimijoina. Laadullisessa tutkimuksessa nämä ihmisten tekemät ja kokemat havainnot, kokemukset ja toiminnot värittyvät suhteessa aikaan, paikkaan ja tilanteisiin. Tätä kokemusta kuitenkin teoretisoidaan eri suuntauksissa eri tavoin. (Hirsjärvi ym. 2009, 164; Ronkainen ym. 2011, 81–83)

Jos mietitään laadullista tutkimusta tai erityisesti laadullista analyysiä prosessina, koostuu se Alasuutarin mukaan kahdesta vaiheesta eli havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. Havaintojen pelkistäminen tarkoittaa hänen mukaansa sitä, että ensinnäkin aineistoa tarkastellaan aina vain tietyistä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Tässä tarkastelussa tulee kiinnittää huomiota aina vain siihen, mikä on teoreettisen viitekehyksen

ja kysymyksenasettelun kannalta olennaista Pelkistämisen toisen vaiheen ideana on edelleen karsia havaintomäärää havaintojen yhdistämisellä. Tässä havaintojen yhdistämisessä lähtökohtana on ajatus, että aineistossa on esimerkkejä tai näytteitä samasta ilmiöstä. Toisen laadullisen analyysin vaihe eli arvoituksen ratkaiseminen puolestaan merkitsee sitä, että tuotettujen johtolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden pohjalta tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. (Alasuutari 1994, 28–39)

Ronkainen kuitenkin näkee laadullisen tutkimuksen olevan usein korosteisen joustava tutkimuskäytäntö. Usein tutkimusongelmat asetetaan väljästi, sillä ajatellaan että tutkimusongelmien ja tutkimuskysymysten vakiintuminen on osa tuloksia. Näin ollen tutkimuksen prosessi nousee keskeiseen rooliin. Laadullisessa tutkimuksessa korostuu myös tulkinnallisuus, mikä on seurausta merkitysten keskeisyydestä sekä kokemuksellisuudesta. Laadullisessa tutkimuksessa myös tutkimustulokset voidaan ymmärtää tulkinnaksi, joka perustuu tulkittuun. Niin voidaan nähdä myös nyt kyseessä olevassa tutkimuksessa, koska haastattelut ovat tehneet omia tulkintojaan tutkimuksen kohteena olevasta asiasta ja tutkimuksen kautta minä tutkijan teen oman tulkintani. Tässä tutkimuksessa, kuten laadullisessa tutkimuksessa hyvin usein, tutkitaan tekstiksi purettua materiaalia, joka on monitulkintaista, analyysin eteneminen ja päättely edellyttää aina jonkinlaista tulkintaa, jonka varaan seuraavat valinnat rakennetaan. Tutkimusaineiston tulkinnan ja ymmärtämisen kautta pyritään viemään ilmiön ymmärrys alkuperäistä käsitteellisemmälle tasolle. (Ronkainen ym. 2011, 81–83)

Tutkimukseni on laadullisen tutkimuksen lisäksi tapaustutkimus, jossa tutkittavana tapauksena on tiedon merkitys säädösvalmistelussa valtioneuvostossa. Jos Hirsjärvi korostaa laadullisen tutkimuksen kohdalla kokonaisvaltaisuutta, niin samaa korostaa myös Ronkainen (2011) tapaustutkimuksen suhteen. Hänen mukaan tapaustutkimuksessa tutkimusongelmaan vastataan tietyn tutkimuskohteen kokonaisvaltaisen tuntemisen avulla. Tässä tutkimusasetelmassa päättely perustuu siis siihen, että tutkimuskohde pyritään selvittämään mahdollisimman tarkasti ja mahdollisimman monen relevantin aineistolähteen pohjalta. Tutkimuskohde tai –kohteet voivat olla ilmiöitä, alueita, ajallisia prosesseja, henkilöitä tai toimintatapoja. Keskeistä tapaustutkimukselle on, että siinä voidaan perustella, mitä tapaus edustaa ja mihin kontekstiin se liittyy. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että edellytetään tietoa niistä oloista ja siitä ympäristöstä, josta tutkimuskohde nostetaan tapaukseksi. (Ronkainen ym. 2011, 68–69)

4.2 Teemahaastattelun käyttö tutkimuksessa

Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Näitä eri aineistonkeruumenetelmiä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisesti, rinnan tai eri tavoin yhdisteltynä tutkittavan ongelman tai tutkimusresurssien mukaan. Tässä tutkimuksessa on käytetty kuitenkin yksinomaan haastattelua, jonka idea on Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan hyvin yksinkertainen. Kun haluamme tietää mitä ihminen ajattelee tai miksi hän toimii niin kuin toimii, on järkevää kysyä asiaa häneltä. Hirsjärven ym. (2009, 205) mukaan tiedonkeruumenetelmän tulee olla perusteltu, eikä siten haastatteluakaan tule valita aineistonkeruumenetelmäksi pohtimatta sen soveltuvuutta kyseisen ongelman ratkaisuun. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 71–74; Hirsjärvi ym. 2009, 205)

Haastattelun etu on ennen kaikkea joustavuus, koska siinä voidaan säädellä aineiston keruuta joustavasti tilanteen edellyttämällä tavalla ja vastaajia myötäillen. Haastattelija voi toistaa kysymyksen ja tehdä tarvittavia selvennyksiä, toisin kuin esimerkiksi lomakekyselyssä. Koska haastattelun tarkoituksena on saada mahdollisimman paljon tietoa, on perusteltua antaa haastattelukysymykset tai aiheet haastateltavilla ennakkoon. Perusteena haastattelun valinnalle voidaan nähdä esimerkiksi se, että kysymyksessä on vähän kartoitettu tuntematon alue tai että tulos halutaan sijoittaa laajempaan kontekstiin (Hirsjärvi ym. 2009, 205). Tässä tutkimuksessa perusteena haastattelun valinnalle aineistonkeruumenetelmäksi on se, että lähtökohtaisesti voitiin olettaa, että tutkimuksen aihe tuottaa vastauksia monitahoisesti ja moniin suuntiin, saatavia vastauksia halutaan selventää ja saatavia tietoja halutaan syventää käyttämällä esimerkiksi lisäkysymyksiä. (Hirsjärvi ym. 2009, 205; Tuomi & Sarajärvi 2009, 71–74)

Haastattelu voi yleensä olla muodoltaan esimerkiksi lomakehaastattelu, teemahaastattelu tai syvähaastattelu. Tässä tutkimuksessa haastattelut on toteutettu asiantuntijoiden puoli-strukturoituna teemahaastatteluna. Teemahaastattelu on vapaamuotoinen tutkimusmenetelmä, eikä se sido laadulliseen tai määrälliseen tutkimusmenetelmään, vaikka omassa tutkimuksessani onkin kyse laadullisesta tutkimuksesta. Teemahaastattelulle on Hirsjärven ym. (2009, 208) mukaan tyypillistä se, että haastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. Tässä tutkimuksessa nuo teema-alueet ovat

- Säädosvalmisteluprosessissa käytettävä tieto
- Tiedon arvo säädosvalmisteluprosessille
- Tietoon liittyvät ongelma- ja kehittämiskohteet

Mitään yhtä tarkkaa määritelmää tälle puolistrukturoidulle haastattelulle ei ole. Esimerkiksi Fieldingin (1993, 136) mukaan kysymysten muodon tulisi olla sama, vaikka niiden järjestyks vaihtelisi, kun taas Robsonin (1995) mukaan haastattelija voi vaihdella ennalta määriteltujen kysymysten sanamuotoa. Teemojen avulla voidaan edetä haastateltavien kokemusten, ajatuksien, uskomuksien ja tunteiden myötä tutkimuksen elämysmaailmassa. Pyrkimyksenä on saada tutkittavien merkitykselliset ajatukset tutkimukseen esille. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48).

Oman tutkimukseni suhteen päädyin haastattelussa nimenomaan puolistrukturoituun teemahaastatteluun, koska sitä kautta on mahdollista kohdentaa haastattelu tiettyihin teemoihin (tieto, tiedon merkitys säädosvalmistelussa), joista keskustellaan. Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 48) mukaan tämä vapauttaa haastattelun tutkijan näkökulmasta ja tuo tutkittavien äänen kuuluviin. Näin voidaan ottaa huomioon se, että ihmisten tulkinnat tiedosta ja tietoperustaisuudesta sekä heidän näille asioille antamat merkitykset ovat keskeisiä.

Lähetin maaliskuussa 2018 haastattelukutsun 32 hallituksen esityksen valmistelijalle/valmistelijoille eli käytännössä kaikkien niiden hallituksen esitysten valmistelijoille, joiden tiedot oli löydettävissä. Tällä tavalla pyrin siihen, että haastateltavien joukko olisi mahdollisimman satunnaisesti valittu ja siten edustava. Kaikkien hallituksen esitysten osalta tietoja ei löytynyt, koska tiedot ministeriöiden ja valtioneuvoston verkkosivuilla olivat puutteelliset. Tästä joukosta haastattelu toteutui kaikkiaan 13 hallituksen esityksen osalta. Tässä tutkimuksessa kysymykset toimitettiin haastateltaville etukäteen siinä kohtaa, kun he olivat suostuneet haastatteluun ja kun haastatteluajankohdasta oli sovittu. Heillä oli aikaa tutustua kysymyksiin vähintään viikon ajan.

Haastattelut toteutettiin huhtikuun 2018 aikana. Muiden hallituksen esitysten osalta haastattelu jäi toteutumatta eri syistä. Syitä olivat seuraavat:

- Valmistelija ei vastannut yhteydenottoon (8 kpl)
- Valmistelija vastasi yhteydenottoon, mutta haastatteluajankohdasta ei saatu sovittua (6 kpl)
- Valmistelija ei nähnyt HE:stä sopivana tutkimukseen ja kieltäytyi haastattelusta (2 kpl)
- Valmistelijaksi ilmoitettu ei ollut varsinainen valmistelija (3 kpl)

Haastattelin siis kaikkiaan 13 hallituksen esityksen valmistelijaa. Kahdessa haastattelussa oli kaksi valmistelijaa mukana, joten haastateltavina oli kaikkiaan 15 henkilöä. Haastateltavat olivat sosiaali- ja terveysministeriöstä, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä eli siten haastatteluis-
sa olivat edustettuina lähes puolet ministeriöistä. Haastateltavat edustivat kyseisten ministeriöiden eri osastoja ja eri yksiköitä. Haastateltavien nimikkeet olivat seuraavanlaisia: hallitusneuvos, johtaja, neuvotteleva virkamies, lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö, liikenneneuvos, hallitussihteeri ja ylitarkastaja. Nimikkeiden eroavaisuuksista huolimatta heidän roolinsa haastattelun kohteena olevien hallituksen esitysten suhteen oli hyvin samankaltainen. Lähes kaikki haastateltavista olivat olleet haastattelun kohteena olevan hallituksen esityksen vastuuvastavalmistelijoina ja esittelijöinä. Siten he olivat pääsääntöisesti vastaanottaneet tiedon kokoamisesta, hallituksen esityksen kirjoittamisesta sekä sen esittelystä valtioneuvostossa ja eduskunnassa, mikäli se oli jo esitelty eduskunnassa. Monen hallituksen esityksen kohdalla oli kuitenkin taustalla vahvaa yhteistyötä muiden tahojen kanssa. Hallituksen esitykseen liittyvää tietoa oli koottu ja asiaa valmisteltu yhteistyössä ministeriön sisäisten toimijoiden kanssa, muiden ministeriöiden kanssa tai erilaisten sidosryhmien kanssa. Sisäisistä toimijoista haastatteluissa mainittiin ministeriön muut osastot ja yksiköt. Sisäisistä toimijoista nousivat esille erityisesti talouspuolen asiantuntijat. Yksittäisissä ministeriöissä/hankkeissa valmistelussa oli käytettävissä ekonomistien asiantuntemusta taloudellisen tiedon käsittelyn tukemiseksi ja erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointia varten. Lähes kaikissa haastatteluissa kuitenkin tuli esille, että tällaista taloudellista asiantuntemusta tulisi olla yleisemminkin käytettävissä lainsäädännön valmistelun ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin tukena.

Käytännössä yksikään haastatteluun valikoituneista säädösvalmisteluhankkeista ei ollut luonteeltaan sellainen, että sitä olisi esi- tai perusvalmisteluvaiheessa valmisteltu yksinomaan ministeriössä. Kahdeksassa hallituksen esityksessä valmistelua oli tukenut tai edeltänyt työryhmä tai kehittämisryhmä. Yleensä työryhmässä olivat edustettuina vetovastuulla olevan ministeriön lisäksi muutama muu ministeriö, valtion virastoja ja laitoksia sekä muita sidosryhmiä esityksen sisällön mukaan. Ne hankkeet, joissa ei ollut varsinaista työryhmää, olivat myös sellaisia, että ne valmisteltiin yhteistyössä jonkun toisen ministeriön kanssa tai sitten jo valmisteluvaiheessa tehtiin muutoin yhteistyötä tiiviisti esimerkiksi jonkun valtion viraston tai laitoksen tai muun sidosryhmän kanssa. Muutamassa hankkeessa jo

esi- tai perusvalmisteluvaiheessa järjestettiin lisäksi erilaisia kuulemistilaisuuksia tai työpaikkoja, johon oli osallistumismahdollisuus useilla eri tahoilla.

Haastateltavien kokemus säädösvalmistelusta vaihteli suuresti. Joukossa oli henkilöitä, joille haastattelun kohteen oleva hallituksen esitys oli ensimmäinen kokemus säädösvalmisteluhankkeesta ja toisaalta taas haastateltavana oli henkilöitä, joilla oli kokemusta säädösvalmistelusta noin 20 vuoden ajalta. Tuomen ja Sarajärven (2009, 85–86) mukaan laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mieluusti mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta asiasta. Tässä mielessä esimerkiksi haastateltavien valinnan ei pidä olla satunnaista vaan harkittua ja tarkoitukseen sopivaa.

Kaikilta haastateltavilta on kysytty lähes samat kysymykset samassa järjestyksessä. Alkuperäisessä haastattelurungossa oli laajempi joukko kysymyksiä, jotka liittyivät yleisemmin tietoon tai säädösvalmisteluun. Tällaisia kysymyksiä olivat esimerkiksi ”Mitä tietoa valtioneuvostossa käytetään yleisesti?” tai ”Kuinka säädösvalmistelu toimii yleisesti ministeriössä/valtioneuvostossa?”. Nämä kysymykset osoittautuivat kuitenkin heti ensimmäisestä haastattelusta alkaen turhiksi, koska ne olivat liian yleisellä tasolla. Näin ollen esitin haastatteluissa karsitun kysymysjoukon, jonka kysymykset liittyivät suuremmin aina kyseessä olleeseen säädösvalmisteluhankkeeseen, sekä sen suhteutumisesta muihin säädösvalmisteluhankkeisiin. Haastatteluissa edettiin teemoittain aiemmin mainittujen teemojen mukaisesti. Jonkin verran oli tarpeen esittää myös kysymysrungosta poikkeavia tarkentavia kysymyksiä asioiden tarkentamiseksi ja syventämiseksi.

Haastattelutilanteet tapahtuivat aina kunkin haastateltavan ministeriön omissa tiloissa. Haastattelutilana toimi yleensä jokin ministeriön kokoustiloista tai sitten haastateltavan oma työhuone. Koska haastattelutilat olivat hyvin rauhallisia, onnistui haastatteluiden toteutus ilman keskeytyksiä. Haastattelut kestivät noin 30 minuutista aina 100 minuuttiin. Haastattelujen litteroinnin toteutin touko-heinäkuussa 2018. Jo viimeisten haastattelujen aikana muodostui käsitys siitä, että haastateltavien määrä tutkimusta varten oli riittävä, koska samat asiat alkoivat toistua haastatteluissa siitakin huolimatta, että jokainen haastatteluun valikoitunut säädösvalmisteluhanke oli hyvin omanlaisensa. Mielestäni voidaan siis puhua saturaatiosta eli kylläntymisestä. Tuomen ja Sarajärven (2009, 87) mukaan saturaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa aineisto alkaa toistaa itseään eli tiedonantajat eivät tuota tutkimusongelman kannalta mitään uutta tietoa. Ajatuksena on, että tietty määrä aineistoa

riittää tuomaan esiin sen teoreettisen peruskuvion, joka tutkimuskohteesta on mahdollista saada. Bertaux'n (1982) ja Eskolan ja Suorannan (1996) kokemuksen mukaan noin 15 vastausta riittää aineiston kylläntymiseen, mutta kokemukset kylläntymispisteestä ovat vaihtelevia. Omassa tutkimuksessani haastateltavia oli juuri tuo 15 henkilöä, mutta tuo määrä ei ollut saturaatiota tavoitellen tarkoitushakuinen.

Haastateltavat suhtautuivat haastatteluihin ja tutkimuksen aiheeseen pääsääntöisesti kiinnostuneina. Useampi haastateltava koki haastattelun luottamuksellisuuden tärkeänä. Tuomen ja Sarajärven mukaan tutkimustietojen on oltava luottamuksellisia eli tutkimuksen yhteydessä saatuja tietoja ei luovuteta ulkopuolisille, eikä tietoja käytetä muuhun kuin luvattuun tarkoitukseen. Kaikkien osallistujien on jätävä nimettömiksi, elleivät he ole antaneet lupaa identiteettinsä paljastamiseen. Haastatellut eivät lukeneet tutkimuksen tuloksia ennen niiden julkaisua, joten esille ei ole voinut tulla kommentteja, jotka olisivat muuttaneet tutkimustuloksia.

4.3 Sisällönanalyysin käyttö tutkimuksessa

Kerättyjen aineistojen analysointimenetelmänä on käytetty sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on menettelytapa, jolla voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Dokumentit voidaan ymmärtää hyvin laajasti eli dokumentti voi olla raporttien, julkaisujen ja asiakirjojen ohelle myös haastatteluja, joita omassa tutkimuksessani on tarkoitus käyttää aineistona. Sisällönanalyysillä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa, joskin kyseisellä menetelmällä saadaan kerätty aineisto vain järjestetyksi johtopäätösten tekoa varten. Sisällönanalyysi on siis tekstianalyysia, aivan kuten esimerkiksi diskurssianalyysi. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103–124)

Sisällönanalyysin menetelmä voi olla aineistolähtöinen, teoriaohjaava tai teorialähtöinen analyysi. Näistä ensin mainittu analyysitapa perustuu tulkintaan ja päättelyyn, jossa empiirisestä aineistosta edetään kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä. Teorialähtöisessä analyysissa puolestaan aineiston analyysin luokittelu perustuu aikaisempaan viitekehykseen, joka voi olla teoria tai käsitejärjestelmä. Tässä työssä on tarkoituksena hyödyntää teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, koska tarkoitus on lähestyä aineistoa sen omilla ehdoilla ja vasta analyysin edetessä sijoittaa se viitekehyksessä esille tuotuun teoriaan.

Teoriaohjaavassa analyysissä on teoreettisia kytkentöjä, mutta ne eivät pohjautu suoraan teoriaan tai teoria voi toimia apuna analyysin etenemisessä. Aivan kuten aineistolähtöisessä analyysissä myös teoriaohjaavassa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta siinä aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysia. Teoriaohjaavassa analyysissä on siis tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta aikaisemman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaava, vaan paremminkin uusia ajatuksia avaava. Tuomen ja Sarajärven mukaan päättelyn logiikan osalta tässä menetelmässä on kyse abduktiivisesta päättelystä, koska tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. Tutkimuksessaan tutkija pyrkii yhdistelemään näitä toisiinsa pakolla, puolipakolla ja välillä luovastikin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–99)

Sisällönanalyysin aloitin lukemalla vielä kertaalleen läpi litteroidut haastattelut eli tutkimusaineiston. Haastatteluaineistot olivat jo lähtökohtaisesti järjestetty melko hyvin tutkimuksen teemojen mukaan, koska haastattelurunko oli rakennettu näiden teemojen mukaisesti. Jossain määrin kuitenkin jouduin tekemään aineiston teemoittelua, koska haastateltavat olivat saattaneet puhua esimerkiksi käytetystä tiedosta kysyttäessä enemmän tiedon merkityksestä tai kehityskohteista, jotka olivat omia teemojaan. Siirsin siis aineistossa esille tulleet asiat oikeiden teemojen alaisuuteen. Kun oli teemoittanut aineiston erotin ja merkitsin vielä aineistosta tarkemmin ne asiat, jotka sisältyvät tutkimukseen. Kaiken muun rajasin pois tutkimuksesta. Ulos rajatut asiat liittyivät yleensä yleisemmin säädösvalmisteluun ja sen kehittämiseen, mutta eivät suoranaisesti tietoon, joka oli itselläni tutkimuksen kohteena.

Kun minulla oli jäljellä enää kolmeen teemaan jaettu tarkkaan rajattu aineisto, aloitin tarkemman teemoittelun niiden sisällä teemojen sisällä. Yleisesti sisällönanalyysissä aineistoa voidaan luokitella, teemoittaa tai tyypitellä. Näistä luokittelua pidetään yksinkertaisimpana aineiston järjestämisen muotona. Alkeellisimmillaan aineistosta voidaan määritellään luokkia ja laskea, montako kertaa jokainen luokka esiintyy aineistossa. Tyypittelyssä puolestaan aineisto ryhmitetään tietyiksi tyypeiksi ja haetaan yleistyksiä eli tyypiesimerkkejä. Omassa työssäni on kyse enemmänkin teemoittelusta, koska siinä painottuu enemmän se, mitä kustakin teemasta on sanottu. Lukumäärillä on jossain määrin merkitystä (toistuuko tietyt asiat useammassa haastattelussa), mutta tiettyjen asioiden esiintymisen määrä ei ole ainoa ratkaiseva tekijä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93)

Ensimmäisen teeman eli säädösvalmistelussa käytetyn tiedon pohjaksi otin ensin tietoa koskevan valmiin luokittelun (data, informaatio jne.) ja teemoitin esille tulleet maininnat käytetystä tiedosta tämän luokittelun alle. Tämä ei kuitenkaan tuntunut luontevalta jaolta, joten käytin enemmänkin lainsäädäntötyön tutkimuksessa käytettävää jaottelua sekä Nonakan ja Takeuchin jaottelua näkyvään ja hiljaiseen tietoon. Tiedon merkitystä ja arvoa koskevan luokittelun osalta puolestani toteutin enemmän aineistolähtöisesti eli jaottelut luokkiin nousivat enemmän aineiston pohjalta sen mukaan, mitkä asiat toistuivat haastattelu-vastauksissa. Kolmannen teeman eli tietoon liittyvien haasteiden ja kehittämiskohteiden osalta luokittelu muodostui hyvin samalla tavalla kuin toisen teeman kohdalla. Kaiken tämän teemoittelun ja luokittelun toteutin sähköisesti, käyttämällä litteroitujen tekstien joukossa erilaisia värikoodeja eli merkitsin tietyt teemat aina tietyillä väreillä. Luokittelun jälkeen kirjoitin tutkimustuloksista yhteenvedon aineiston pohjalta. Myös kirjoitusvaiheessa oli välttämätöntä muuttaa joidenkin luokkien paikkaa teemasta toiseen, sillä kirjoittaessa huomasin, että jokin luokka voi sopia paremmin toisen teeman alle.

Sisällönanalyysiä on myös kritisoitu. Kritiikki on kohdistunut esimerkiksi menetelmän mekaanisuuteen, joka voi johtaa siihen, että tutkija unohtaa tehdä todelliset päätökset johtopäätöksissä. Tuomi ja Sarajärvi (2002, 104-105) korostavatkin, että johtopäätöksissä tulisi pystyä vastaamaan laajempaan tutkimuksen tarkoitukseen, koska tutkimuksen tuloksia eivät ole vain analyysistä saadut tulokset. Teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä on kritisoitu tutkimuksissa siten, että teoria ja siihen liittyvät käsitteet voivat ohjata analyysiä liikaa ja näin ollen se voi jäädä keskeneräiseksi ja analyysistä voi jäädä huomioimatta tuloksiin vaikuttavia tekijöitä. Myös analyysin yksinkertaisuus saa osakseen kritiikkiä, koska tämä voi johtaa siihen, että analyysissä ei perehdytä tutkimuksen syvempiin tarkoituksiin vaan tuloksista saadaan pinnallisia. Toisaalta tämä ongelma ei koske vain sisällönanalyysiä vaan se voidaan liittää muihinkin laadullisiin tutkimusmenetelmiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002; Kyngäs ym. 2012.)

4.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tieteellinen tutkimus voi olla eettisesti hyväksyttävää ja luotettavaa ja sen tulokset uskotavia vain, jos tutkimus on suoritettu hyvän tieteellisen käytännön edellyttämällä tavalla. Hyvän tieteellisen käytännön yksi keskeinen lähtökohta on, että tutkimuksessa noudatetaan tiedeyhteisön tunnustamia toimintatapoja eli rehellisyyttä, yleistä huolellisuutta ja tark-

kuutta tutkimustyössä, tulosten tallentamisessa ja esittämisessä sekä tutkimusten ja niiden tulosten arvioinnissa. Lisäksi tärkeää on, että tutkimukseen sovelletaan tieteellisen tutkimuksen kriteerien mukaisia ja eettisesti kestäviä tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmiä. Näiden lähtökohtien toteutumiseen olen pyrkinyt omassa tutkimuksessani. Tulosten avoimuus ja vastuullinen viestintä toteutuu julkaisemalla työ valmistumisen jälkeen yliopiston Lauda-tietokannassa. Hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluu myös se, että muiden tutkijoiden työ ja saavutukset otetaan huomioon asianmukaisella tavalla. Tämä toteutuu työssäni viittaamalla käytettyjen tutkijoiden julkaisuihin ohjeistusten mukaan. Tutkimuksen eettiselle hyväksyttävyydelle antaa pohjaa myös se hyvän tieteellisen käytännön vaatimus, että tutkimus suunnitellaan ja toteutetaan ja siitä raportoidaan sekä siinä syntyneet tietoaineistot tallennetaan tieteelliselle tiedolle asetettujen vaatimusten edellyttämällä tavalla, kuten tämän työn yhteydessä olen tehnyt. (TENK, 2012)

Tuomen ja Sarajärven (2009, 140–141) mukaan tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida useiden eri tekijöiden kautta. Tärkeää on esimerkiksi tuoda esille tutkimuksen kohde ja tarkoitus eli mitä ollaan tutkimassa ja miksi, aineiston keruu, tutkimuksen tiedonantajat sekä aineiston analyysi. Näitä olen tuonut esille tutkimuksen eri kappaleissa. Näillä yksityiskohdilla ei kuitenkaan ole sellaisenaan merkitystä, vaan niiden tulee olla suhteessa toisiinsa.

Tutkimuksessa tulee ilmetä myös omat sitoumukset tutkijana eli miksi tämä tutkimus on tärkeä. Tutkimuksen tekemisen yhteydessä itseäni on enemmänkin mietityttänyt omat sitoumukset ei niinkään tutkijana, vaan virkamiehenä. Esimerkiksi Ronkaisen ym. (2011, 81–83) mukaan useissa laadullisen tutkimuksen työtavoissa tutkija katsotaan keskeiseksi tutkimuksen toimijaksi ja valintojen tekijäksi. Joskus tutkija on nimenomaan tutkimukselle keskeinen työkalu. Joka tapauksessa hän vaikuttaa tuottamaansa tietoon, mitä laadullisessa tutkimuksessa käsitellään julkikirjoitetusti. Olen siis joutunut pohtimaan onko asemani valtioneuvoston kanslian virkamiehenä vaikuttanut siihen, että

- olen mahdollisesti saanut helpommin ihmisiä osallistumaan haastatteluihin
- haastateltavat ovat mahdollisesti kertoneet avoimemmin asioista
- olenko tarkastellut asioita riittävän objektiivisesti ja uskaltanut tuoda myös kriittisiä näkemyksiä esille

Toinen asia, jota olen pohtinut erityisesti tutkimuksen luotettavuuteen liittyen, on tutkimuksen aikataulu. Henkilökohtaisten syiden vuoksi tutkimuksen teko on venynyt useam-

man vuoden pituiseksi. Olen pohtinut, että onko tällä ollut vaikutusta siihen, että esimerkiksi haastatteluiden sisältö ei ole enää mielessä objektiivisena, vaan se on värittänyt tutkimuksen työstämisen myötä.

Tutkimuksen luotettavuuteen liittyen olen myös pohtinut haastateltujen joukkoa. Tutkimuksessa on haastateltu säädösvalmistelijoita, mutta kuten nimikkeistä käy ilmi, voi säädösvalmistelussa olla mukana monenlaisia henkilöitä asiantuntijoista johdon edustajiin asti. Ainoa näkökulma, joka tutkimuksesta jäi puuttumaan, oli poliittisten päättäjien näkökulma. Mielestäni tämä on kuitenkin perusteltua, koska tutkimuksessa oli tavoitteena selvittää tietoa, sen merkitystä ja ongelmakohtia. Nämä liittyvät siis vahvasti varsinaiseen valmisteluun. Mikäli tutkimuksen näkökulmaa olisi laajennettu enemmän myös päätöksentekoon ja tiedolla johtamiseen, niin silloin laajempi johdon (virkamies- ja poliittinen johto) näkökulma ollut välttämätön.

5 TUTKIMUSTULOKSET

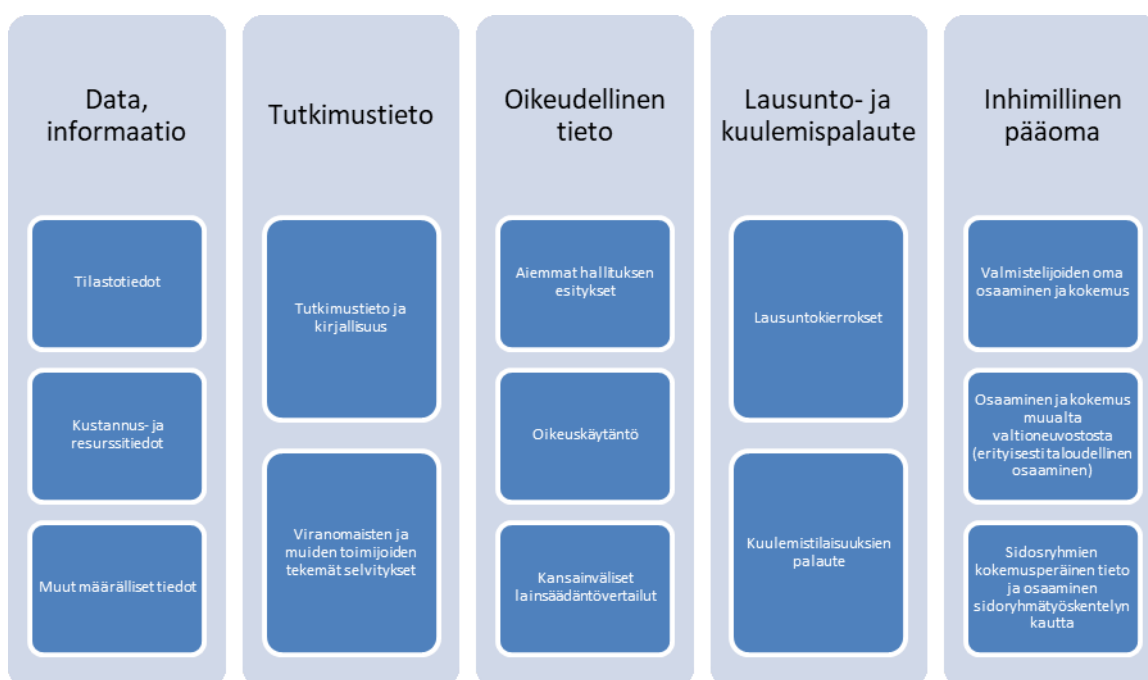
5.1 Tietotarpeet ja tiedon hankinta lainsäädännön esi- ja perusvalmistelussa

Lainvalmistelu jakautuu siis useisiin eri vaiheisiin, kuten valmisteluun, valtioneuvoston päätöksentekoon sekä eduskuntakäsittelyyn. Tämän työn keskiössä ovat esi- ja perusvalmistelu, sekä tieto näissä vaiheissa. Esivalmistelu on aloitteen jälkeen lainvalmisteluprosessin ensimmäinen varsinainen vaihe. Siinä kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta, arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve ja suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Tiedon keräämistä ja muutostarpeiden arviointia voidaan tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei aloiteta. Perusvalmistelussa puolestaan laajennetaan ja tarkennetaan esivalmistelussa koottua tietoa valmisteltavasta asiasta sekä selvitetään erilaiset oikeudelliset kysymykset. Aivan kuten esivalmistelussa, niin myös perusvalmistelussa voidaan tarvittaessa tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Valmistelun aikana ratkaistaviin kysymyksiin määritellään vaihtoehtoiset ratkaisut ja arvioidaan niiden vaikutukset. Valmisteltavasta asiasta kuullaan sidosryhmiä jo tässä vaiheessa, vaikka varsinainen lausuntomenetely toteutetaan vasta perusvalmistelun jälkeen. Valmistelussa tarvittavia tietoja ja vaikutusten arviointia tarkennetaan työn edetessä. Perusvalmistelun aikana valmistelutiimi kirjoittaa lakitekstin ja sen perustelut hallituksen esityksen luonnokseen. Luonnoksen sisällöstä päättää asian merkittävyydestä riippuen hallitus, ministeri tai virkamiesjohto. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Kuhunkin lainsäädäntöhankkeeseen liittyvä tietopohja kootaan siis hyvin pitkälti esi- ja perusvalmisteluvaiheessa. Ilman hyvää tietopohjaa lainvalmistelutyö ei voi onnistua eikä johtaa hyviin tuloksiin. Yleensä politiikan suunnitteluvaiheessa, jollaiseksi myös säädösvalmistelun esi- ja perusvalmistelu voidaan katsoa, päätöksentekijää kiinnostaa yleensä tietyt asiat. Kiinnostuksen kohteena on se, missä määrin politiikkaa tai ohjelmaa perustellaan yhteiskunnallisten tarpeiden lähtökohdista ja missä määrin politiikalle ja ohjelmalle

esitetyt tavoitteet, resurssit ja keinot ovat keskenään sopusoinnussa. Riittävän tietopohjan aikaansaaminen on siten erittäin keskeistä lainvalmistelutyössä lainsäädäntöpäätöksen tekemistä varten. Tämä tietopohja rakentuu toisaalta lainvalmistelutyötä tekevien henkilöiden asiantuntemuksen, osaamisen, kokemuksen ja luovuudenkin perusteella ja taas toisaalta erilaisten tietolähteiden hyödyntämisestä. Näitä tietolähteitä ovat erilaiset tutkimukset, selvitykset, tilastoaineistot, tuomioistuin- ja hallintokäytäntöä kuvaava tieto sekä eri tahoja kuulemalla kertyvä informaatio (Tala 2005, 105–108; Virtanen et al. 2015, 9–24)

Kuva 5. Esi- ja perusvalmistelun tietotarpeet



Haastattelun kohteena olleissa hallituksen esityksissä hyödynnettiin asiasta riippuen erilaisista dataa tai informaatiota. Useammassa hallituksen esityksessä hyödynnettiin erilaisia kustannus- ja resurssitietoja. Tällaisia olivat mm. tiedot kuntien ja yhteistoiminta-alueiden resursseista, tiedot asioiden käsittelyn kustannuksista ja niihin käytetyistä resursseista sekä työajanseurantajärjestelmien tiedot käytetystä työajasta. Monessa hallituksen esityksessä hyödynnettiin myös erilaisia tilastotietoja. Tällaisia olivat mm. Tilastokeskuksen viralliset tilastot, tuomioistuintilastot, Finanssivalvonnan tiedot sekä alkoholin matkustajatuontitilastot. Tutkimuksen kohteena olleissa säädösvalmisteluhankkeissa koottiin myös muita määriä ja määrien kehitystä kuvaavia tietoja, jotka eivät kuitenkaan olleet välttämättä varsina-

sia tilastoja. Näihin voidaan katsoa kuuluvaksi esimerkiksi tiedot eri tuloluokkiin kuuluvista ihmisistä, kärkeäoikeuksien juttumäärät tiettyjen rikosnimikkeiden osalta, poliisiin tietoon tulleet rikokset, lautakunnalle tulleet lausuntopyyntömäärät, kulutustiedot sekä työttömyys edellisenä vuonna ja työttömyyden kehitys. Muita tutkimuksen hankkeissa hyödynnettyjä tietoja, joiden voidaan katsoa olevan dataa/informaatiota, ovat mm. päästötiedot, metsätalouden investointitiedot, osaamiseen liittyvät tiedot sekä muiden maiden vastaavat verotukset ja veronkorotukset.

Datan ja informaation ohella hankkeissa hyödynnettiin myös pidemmälle jalostettua tietoa, kuten erilaisia viranomaisten, selvitysmiesten ja muiden toimijoiden tekemiä selvityksiä, sekä tutkimustietoa ja kirjallisuutta. Näiden aineistojen suhde haastattelun kohteena olleeseen hankkeeseen liittyen ei ollut aina yksiselitteinen. Selvitys/tutkimus saattoi olla suoraan kyseiseen hankkeeseen liittyen tilattu, mutta se saattoi yhtä lailla olla aiempiin tai muihin tarpeisiin tilattu selvitys/tutkimus, jota voitiin hyödyntää nyt meneillään olevassa hankkeessa. Hankkeissa hyödynnettyjä viranomaisten ja muiden toimijoiden tuottamia selvityksiä ja tutkimuksia olivat mm. OECD:n, THL:n, Trafín, Valviran ja useiden eri selvitysmiesten selvitykset ja tutkimukset.

Hankkeiden tietopohjan keskeisen osan muodosti myös erilainen oikeudellinen tieto, kuten aiemmat hallituksen esitykset, valtiosääntöoikeudelliset analyysit, oikeuskäytäntö sekä tietynlainen ”oikeudellinen esiymmärrys” aiheesta. Yhtä lailla tähän ryhmään voidaan katsoa kuuluvaksi myös sellaiset kansainväliset tiedot kuten kansainväliset lainsäädäntövertailut, vertailut eri maiden strategioista, käytännön ratkaisuksista sekä valtioiden välisestä yhteistyöstä. Oikeudelliseen tietoon kuuluvat myös erilaiset nykytilan selvitykset, kuten tiedot voimassaolevasta lainsäädännöstä sekä sen ongelmakohdista ja toimivuudesta. Kansallisella tasolla selvitettiin joissain hankkeissa myös kuinka asioiden käsittely nykytilassa hoidetaan käytännön tasolla esimerkiksi tietojärjestelmissä ja kuinka käsittelyn pitäisi olla järjestetty.

Tala (2005) tiivistääkin tämän lainvalmistelussa tarvittavan oikeudellisen ja käytännön tiedon siten, että lainvalmistelussa tarvitaan tietoa vallitsevasta lainsäädännöstä ja sen taustasta: mikä on nykyisen sääntelyn sisältö, mitä tavoitteita sillä on ollut, miksi se on säädetty, mitä ongelmia jne. Toiseksi tietoa tarvitaan vallitsevan lainsäädännön soveltamiskäytännöistä eli millaisia tapauksia on ratkaistu ja mitä ongelmia lainsäädäntöön on liittynyt. Kotimaisen oikeudellisen tiedon lisäksi tarvitaan myös tietoa ulkomaisesta oikeussäänte-

lystä, koska valtioiden välinen vuorovaikutus on tiivistynyt ja yritystoiminnan sekä kansalaisten yhteistoimintasuhteet monipuolistuneet. Oikeudellisen tiedon lisäksi tarpeellisenä informaationa on monipuolinen tieto kyseisen alan tosiasiallisesta tilanteesta, käytännön olosuhteista ja siellä todetuista ongelmista. (Tala 2005, 105–108)

Keskeinen osa hankkeiden tietopohjaa olivat erilainen määrämuotoinen sidosryhmä- ja lausuntopalaute. Tällaista sidosryhmiltä tullutta palautetta olivat haastattelun kohteena olleissa hankkeissa mm. erilaisista maakuntakierroksilta ja kuulemistilaisuuksista saadut tiedot. Näillä tilaisuuksilla pyrittiin saamaan tietoja mm. nyky-lainsäädännön puutteista, näkemyksiä ehdotetuista kriteereistä sekä yleisemmin asiaan liittyviä hyviä ja huonoja puolia. Useampi haastateltava toi esille, että heidän aiemmissa säädösvalmisteluhankkeissa ei ole aiemmin hyödynnetty sidosryhmien näkemyksiä yhtä laajasti tai jo niin varhaisessa vaiheessa. Lausuntopalautteen kautta saatiin säädösvalmisteluhankkeisiin liittyen eri toimijoiden tietämystä määrämuotoisemmin. Varsinainen hallituksen esityksen lausuntokierros toteutetaan yleensä vasta perusvalmistelun jälkeen, mutta jossain hankkeissa ensimmäinen lausuntokierros oli saatettu järjestää jo esimerkiksi arviomuistiosta. Tätä kautta oli mahdollista saada esimerkiksi sidosryhmien näkemyksiä siitä, miten erilaiset velvoitteet vaikuttaisivat käytännössä.

Hankkeissa hyödynnettiin runsaasti myös sidosryhmien implisiittistä ja kokemusperäistä tietoa, jota saatiin, kun eri sidosryhmät osallistuivat lainsäädäntöhankeiden työryhmätyöskentelyyn. Työryhmän jäsenten koulutukseen ja kokemukseen perustuva tieto ja kokemus nousivat monessa haastattelussa esille arvokkaana tietolähteenä. Tätä kautta koettiin saatavan käytännön kokemusta, jota ei välttämättä ministeriöstä löydy. Tällä tiedolla nähtiin olevan se merkitys, että sitä kautta voidaan tuottaa lainsäädäntöä, joka toimii käytännössä. Eräs haastateltava totesi tämän asian seuraavasti:

”Tää alan tuoma lisäpanos siihen on ikään kuin se käytännön näkökulma, koska jos mahdollista, niin ei myöskään haluta tehdä mahdotonta lainsäädäntöä, niin kuin käytännön ja ihmisten soveltamisen kannalta. Et se varmistaa sitä mikä on mahdollista ja mikä ei ole mahdollista ja siitä voidaan valita sellainen koko yhteiskunnan kannalta hyväksyttävä vaihtoehto, koska tässä hankkeessa on ainakin selkeesti vastapuolet” (Neuvotteleva virkamies, STM)

Tämä tiedon yhteys käytäntöön on yksi poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa käytettävän tiedon laatuvaatimuksista. Tieto liittyy Virtasen et al. (2015, 9–24) mukaan käytän-

töön, eli praksikseen, vähintäänkin kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan nähdä, että tieto on tavallaan praksista itsessään ja perusolemuksestaan. Jotta julkisesta toiminnasta voitaisiin jatkossa saada parempaa ja tarkoituksenmukaisempaa, tulee hyödyntää tietoa. Toisaalta poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon saadaan tiedon muodossa tietosuutta poliittis-hallinnollisesta praksiksesta. Lähteenmäki-Smithin ja Kuitusen mukaan tämä kokemusperäinen tieto voidaan nähdä keskeisenä yhteiskunnallisen uudistamisen tietolähteenä. Sen hyödyntäminen vaatii kuitenkin sekä uusia avauksia toimijoiden vuorovaikutuksen tiivistämiseen, että mekanismeja, joilla kokemusperäistä tietoa tunnustetaan ja legitimoidaan osana päätöksenteon valmistelua. (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 115–119)

Useammassa hankkeessa käytännön kokemukseen perustuvan tiedon rooli nähtiin suureksi sen takia, että valmisteilla olleen lainsäädännön kautta annettavat velvoitteet koskivat hyvinkin operatiivista toimintaa. Näin ollen haluttiin kuunnella, kuinka asiat käytännössä toimivat tällä hetkellä ja että mikä voisi olla järkevin tapa järjestää toiminta jatkossa. Myös sidosryhmät itse näkevät asian jossain määrin samalla tavalla. Esimerkiksi Pakarinen (2011, 42) on tutkimuksessaan todennut, että sidosryhmät perustelevat omaa osallistumisoikeuttaan työryhmätyöskentelyyn ainakin osittain niiden hallussa olevalla erityisellä asiantuntemuksella, joka puuttuu lainvalmistelijoilta. Siten myös sidosryhmät ovat oikeuttaaneet omaa osallistumistaan vedoten tietoon perustuvaan päätöksentekoon.

Sidosryhmien rooli lainvalmistelussa ei ole aina ollut näin itsestäänselvyys. Niiden osallistumista ei arvostettu 1970- ja 1980-luvuilla, koska säädöspolitiikka pohjautui voimakkaasti aiemmin kuvatulle rationaalisen päätöksenteon mallille. Sidosryhmien arvo tunnustettiin 1990–2005, kun esimerkiksi oikeusministeriö (1996, 20–21) totesi lainvalmistelun kehittämisohjelmassaan, että *”Kuulemisen perimmäisenä tavoitteena on edesauttaa lainsäädännön laadun parantumista, sillä se tuo lainvalmisteluun asiantuntemusta eri hallinnonaloilta sekä ministeriön tai hallinnon ulkopuolelta. Eri viranomaisten kuulemisessa voidaan sovittaa yhteen näiden näkemyksiä ja hallinnon ulkopuoliset intressitahot voivat antaa sellaista tietoa, jota viranomaisella ei muutoin olisi.”* Vaikka arvo tunnustettiin samaan tapaan kuin se on koettu haastattelun kohteena olleissa hankkeissa, se ei kuitenkaan näkynyt vielä käytännön toimissa. Siten sidosryhmien osallistuminen oli edelleen heikkoa. Sidosryhmien osallistuminen korostui merkittävästi vasta paremman sääntelyn ohjelman myötä 2006–2011. (Pakarinen 2011, 11–14)

Työryhmätyöskentely ja lausuntopalaute toivat tietoon monipuolisuutta, verrattuna puhtaan virkamiesvalmisteluun, joka perustuu kirjalliseen tietoon ja valmistelijoiden henkilökohtaiseen käsitykseen asiasta. Tosin jossain määrin koettiin, että nämä näkemykset voivat olla osittain väärittyneitä (esimerkiksi edunvalvonnan näkökulma), aivan kuten lausuntopalautekin. Myös Tala (2005) näkee, että keskeisten toimijoiden kuuleminen lausunto- ja kuulemismenettelyn yhteydessä on tärkeää, mutta riskinä on, että tässä painottuvat vahvojen toimijoiden ja edunvalvojien näkemykset. Haastateltavat näkivät jonkin verran eroja siinä, kuinka paljon eri ministeriöissä hyödynnetään tätä sidosryhmiltä saatavaa tietoa esimerkiksi työryhmätyöskentelyn muodossa. Osa haastatelluista koki, että heidän ministeriössään painotetaan erityisesti työryhmätyöskentelyä, kun taas muissa ministeriöissä korostuu virkamiesvalmistelu, jossa hyödynnetään erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia sekä sidosryhmien kuulemisessa lausuntokierroksia. Toisaalta eräs haastateltava näki, että riippuu hyvin pitkälti aina kyseessä olevasta hankkeesta, kuinka sidosryhmiä on käytettävissä.

Hankkeissa hyödynnettiin runsaasti myös implisiittistä tietoa sekä kunkin ministeriön sisältä, mutta myös laajemmin valtioneuvostosta. Haastatelluista useampi oli tehnyt säädösvalmistelua jo vuosia tai jopa vuosikymmeniä ja monesti vielä saman aihealueen parissa. Tätä kautta voi katsoa syntyneen laaja-alaiseen kokemukseen ja siitä oppimiseen perustuvaa tietoa, jonka avulla voidaan arvioida, käsitellä ja ratkaista monimutkaisia tilanteita todennäköiset seuraukset ja epävarmuustekijät huomioiden. Yksi haastateltava kuvasi omaa tietopohjaansa seuraavasti:

”Mun pointti on siis se, että kun mä oon ollu niin kuin 20 vuotta tän asian kanssa, se kaikki on mun päässä. Mitä mikäkin pykälä vaikuttaa, mä tiesin etukäteen”. (Hallitusneuvos 2, STM)

Valmistelijoiden oman tiedon, kokemuksen ja osaamisen lisäksi hankkeissa hyödynnettiin muiden oman ministeriön osastojen ja yksiköiden asiantuntemusta. Eräs haastateltava toi esille, että heillä säädösvalmistelua tehdään yleensä työparina, jossa on sekä juristi, että ekonomisti. Monen muun ministeriön edustaja näki vastaavan ratkaisun hyvänä myös omassa ministeriössään taloudellisten vaikutusten arviointien vuoksi, mutta yleensä tähän ei ole mahdollisuutta. Apua saatiin myös muista ministeriöistä. Useampi hankkeista toteutettiin yhteistyössä muutaman ministeriön kesken, vaikkakin päävastuu oli tietyllä ministeriöllä. Yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa koettiin poikkeuksetta toimivaksi haastattelun kohteena olleissa hankkeissa. Yhteistyö saattoi ilmetä esimerkiksi siten, että toinen

ministeriö sai valtiovarainministeriöstä käytettäväkseen ekonomistin asiantuntemusta, joka mahdollisti saadun datan analysoinnin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että lainvalmistelussa tarvitaan hyvin monimuotoista tietoa. Ensinnäkin tarvitaan normitietoa voimassa olevasta oikeudesta ja sen taustasta eli mikä on nykyisen sääntelyn sisältö ja mitä tavoitteita sillä on. Tämän voimassaolevan normiston selvittäminen ei ole vaikeaa silloin, kun kyseessä on selkeä sääntelykokonaisuus. Tilanne on ongelmallisempi silloin, kun kyseessä on sääntelykokonaisuus, joka muodostuu useista kansallisista säädöksistä ja kansainvälisistä sopimuksista. Laajemmissa lakihankkeissa on tarpeen myös historiatieto eli tieto lainsäädännön syntytaustasta. Näiden lisäksi tarvitaan empiiristä tietoa siitä, miten säännökset toimivat käytännössä eli mitkä ovat eduskunnan toimielinten käytännöt tai eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisukäytännöt. Hallinnossa noudatetun käytännön selvittäminen on vaikeampaa, mutta tätäkin on pyrittävä selvittämään lähinnä empiirisillä menetelmillä. Toisinaan käytännön tarkasteluun riittävät lainopin käyttämät menetelmät, mutta joskus tarvitaan pidemmälle menevää, lähinnä yhteiskuntatieteellistä tutkimusotetta. Lainvalmistelussa on tärkeää keskeisten toimijoiden kuuleminen lausunto- ja kuulemismenettelyn yhteydessä. Tarvitaan myös arvioinnin ja kokemusvaraista tietoa erilaisten sääntelykeinojen vahvuuksista ja heikkouksista. Tämä tieto ei ole samalla tavalla yleispätevää ja objektiivisluonteista. Tähän tarvitaan asiantuntemusta, kokemusta ja tutkimustietoa. Riskinä tässä kuitenkin voi olla se, että tässä painottuvat vahvojen toimijoiden ja edunvalvojien näkemykset. Lainvalmistelussa tarvitaan myös kansainvälistä vertailutietoa, koska on tärkeää tuntea muiden maiden oikeustila. Nykyisin kansainvälisissä oikeusvertailuissa pidetään tärkeänä erityisesti muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden tilannetta. (Niemivuo 2002, 85–95; Tala 2005, 105-108)

Valmistelijoilla ja työryhmällä oli haastattelun kohteena olleissa hankkeissa keskeinen rooli sen suhteen, että mitä tietoja lopulta päädyttiin keräämään ja käyttämään. Osa hankkeista tosin oli luonteeltaan sellaisia (esim. ajoittain toistuvia), että niissä on vakiintunut se, mitä tietoja käytetään, eikä käytettäviä tietoja ole tarpeen pohtia alusta alkaen. Suurimmas-
sa osassa hankkeita kuitenkin valmistelija tai valmistelijat yhdessä miettivät, että mitä tietoja on tarpeen tai mahdollista koota. Työryhmä osallistui tarvittavien tietojen määrittelyyn niissä hankkeissa, joissa hyödynnettiin työryhmätyöskentelyä.

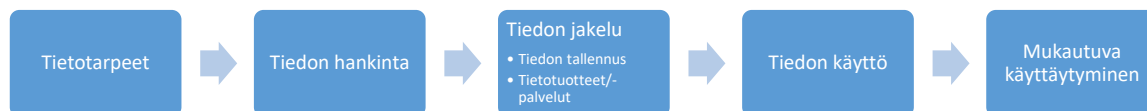
Raivion (2014, 15) mukaan tieto ei ole tarpeen vain tietyssä säädösvalmistelun vaiheessa tai tietyllä päätöksenteon hetkellä. Hän kuvaa poliittista päätöksentekoa on pikemminkin syklisenä prosessina, jonka lähtökohtana on eri tavoin ja eri lähteistä muodostunut politiikan asialista. Tätä asialistaa toteutetaan valtioneuvostossa esimerkiksi lainsäädännön kautta. Säädösvalmisteluhankkeen alkuvaiheessa aihe on määriteltävä ja rajattava, tieto sen nykytilasta on koottava ja erilaiset toimintavaihtoehdot, samoin kuin niihin liittyvät riskit ja epävarmuustekijät on kartoitettava. Kaikissa näissä valmisteluprosessin vaiheissa tutkittua tiedolla on käyttöä. Tämä tieto voi ilmetä jo valmiiksi virkamiesten kokemuseräisenä tietona, mutta monesti tarvitaan asiantuntijan kannanottoa, joko muodollisen lausunnon tai tutkimuskatsauksen muodossa, usein kuitenkin myös epämuodollisen konsultaation kautta. Lopullinen esitys ja päätös, samoin kuin sen toimeenpano, kuuluvat poliittisen harkinnan piiriin, mutta kun tehdyn toimenpiteen seurauksia ja mahdollisia muutostarpeita arvioidaan, tarvitaan jälleen tutkittua tietoa. (Raivio 2014, 15–16)

5.2 Tieto esi- ja perusvalmistelun pääomana

Mikä on tiedon arvo esi- ja perusvalmistelussa? On tieto säädösvalmistelun pääomaa? Organisaatio voi tiettyjen prosessien kautta tuottaa tiedosta arvoa toiminnalleen. Choon (1998) esittämän tiedonhallinnan prosessimallin mukaan tiedonhallinnan keskeisin tavoite on valjastaa tietoresurssit ja kyvykkyudet niin, että organisaatio oppii ja sopeutuu muuttuvaan toimintaympäristöön (Austen ja Choo, 1995). Tiedonhallinnan prosessi lähtee Choon mukaan liikkeelle tietotarpeiden identifioimisesta. Tässä vaiheessa organisaation jäsenet tunnistavat ympäristön epävakaisuuden ja etsivät tietoa tehdäkseen tilanteesta selkoa. Tietoa tarvitaan päätöksentekoa ja ongelmien ratkaisua varten. Se millaista tietoa tarvitaan, riippuu itse asiasta, mutta myös tilanteesta. Kaikki tieto ei siis sovi kaikenlaisiin tilanteisiin, vaan jotkut ongelmat ratkaistaan parhaiten tietynlaisella tiedolla. Tiedonhankinta lähtee liikkeelle tietotarpeista ja sen tulee myös vastata näihin tarpeisiin. Tiedonhankinnasta on kuitenkin tullut kompleksinen toiminto, koska erikoistuminen on johtanut tietolähteen ja –palveluiden lisääntymiseen. Olemassa olevia tietolähteitä tulee siis jatkuvasti arvioida ja uusia tietolähteitä kartoittaa. Tiedontarpeiden ja –lähteiden vastaavuutta tulee tarkastella

säännöllisesti. (Choo 1998, 24–25) Tätä tiedontarpeiden identifiointia ja tiedonhankintaa on kuvattu edellisessä kappaleessa.

Kuva 6. Tiedonhallinnan prosessimalli



Lähde: Choo 1998, 24

Tiedonhallinnan prosessiin sisältyy myös muita keskeisiä vaihteita. Esimerkiksi tiedon organisoinnin ja säilyttämisen tarkoituksena on luoda organisaation muistia, joka on aktiivinen säilytyspaikka organisaation tiedolle ja asiantuntemukselle. Kuinka paljon dataa sitten tuotetaan ja kerätään, riippuu siitä, mikä on organisaation ja sen jäsenten kiinnostus ja käyttötarve tietoa kohtaan. Informaatioteknologia voi kuitenkin nostaa organisaation toimintojen tehokkuutta ja luotettavuutta. (Choo 1998, 23–25) Tietojärjestelmät ja työvälineet nousivat myös esille haastatteluissa, mutta ei niinkään tehokkuutta tuovana elementtinä, vaan enemmänkin kehittämiskohteena. Tiedon löytämiseen ja käyttämiseen liittyen eräs haasteltava toi esille, että kyseisessä ministeriössä ei ole sellaisia käyttöliittymiä, joilla tarvittavaa tietoa voisi hyödyntää, vaikka tietoa on olemassa. Toinen haastateltava puolestaan totesi, että tiedon lähteille löytäminen ja sitten oikeiden keskustelukumppaneiden löytäminen voisi olla helpompaa toimivammilla työvälineillä. Osa ministeriöistä saa säädösvalmistelussa tarvittavaa tietoa paljon omalta hallinnonalaltaan ja näiden tietojen käsitteilyyn tarkoitetuissa asianhallintajärjestelmissä nähtiin haasteita. Tällä hetkellä tietoa kerätään vielä paljon käsin ja kirjataan järjestelmiin. Tämä nähtiin työläänä, aikaa vievänä ja inhimillisistä virheistä johtuen osittain epäluotettavanakin. Kahdella haastateltavalla oli toiveena mahdollisimman pitkälle automaattisesti tuotettua tilastotietoa tuottavat järjestelmät. Tällaisten kehittäminen ymmärrettiin kuitenkin hankalaksi, koska tietoon liittyvät tarpeet muuttuvat koko ajan. Näin ollen esille tuodut tarpeet voivat olla osin jo muuttuneita siinä kohtaa, kun pidempikestoiset järjestelmäprojektit valmistuvat. Yksi haastatelluista toi esille, että valmistelun kohteena olleelle osa-alueelle on jo tulossa uudet toiminnanohjaus-

järjestelmät, jolloin on odotettavissa, että tieto ja sen käyttömahdollisuudet paranevat entisestään. Haasteita tietojärjestelmien suhteen siis edelleenkin on löydettävissä, vaikka esimerkiksi Virtasen (2015, 9-24) mukaan tiedon tuottamisen ja analysoinnin teknologiat ovat kehittyneet voimakkaasti tarjoten siten uusia mahdollisuuksia myös päätöksenteolle.

Tietotuotteilla ja tiedon jakamisella on oma merkityksensä tiedonhallinnan prosessissa, jotta tiedosta voidaan saada arvoa. Hankittu ja organisaation muistiin kuuluva tieto tulisi paketoita erilaisiksi tietotuotteiksi- ja palveluiksi, jotka on kohdennettu organisaation eri käyttäjäryhmille ja tietotarpeille. Tämä ei ole vain passiivista tiedon uudelleenpaketointia, vaan näiden tietotuotteiden ja –palveluiden tulisi tuoda laatua ja lisäarvoa informaation ja tarpeiden välille. Päätöksentekijän on helpompi ymmärtää tiedon merkitys ja hyödyntää sitä, kun tiedosta jalostetaan tietotuotteita, joita ovat esimerkiksi erilaiset raportit, analyysit ja koosteet. Tämän osa-alueen kehittämistä on valtioneuvostossakin peräänkuulutettu (VNK 2011). Useille päätöksentekijöille yhteisten tietotarpeiden tyydyttäminen säännöllisesti tuotettavilla tietotuotteilla vähentää tiedon keräämiseen ja prosessointiin käytettäviä kustannuksia ja päällekkäiseen työhön kuluva-aikaa. Valmiit tietotuotteet eivät kuitenkaan yksin riitä tyydyttämään kaikkia tietotarpeita, vaan niistä huolimatta yksilöllisiä tarpeita ja tilanteita varten pitää usein tehdä täydentävää tiedonhakua ja analyysijä. Tiedonhakupalvelua on kehitetty viime vuosina valtioneuvostossa tietotuki- ja julkaisutuotantoyksikön toimesta ja myös eduskunnan kirjastolla on ollut keskeinen rooli erilaisten säädösvalmistelua tukevien tietotuotteiden muodostamisessa. Tiedon jakamisen tavoitteena on lisätä tiedon levittämistä. Tiedon hyödyntämisen edellytyksenä on, että päätöksentekijät saavat tarvitsemansa tiedon oikeaan aikaan ja käyttökelpoisessa muodossa, koska loppukäyttäjillä tulisi olla paras mahdollinen tietotyönsä tekemistä varten. Tiedon jakaminen voidaan toteuttaa eri kanavien välityksellä, koska tiedon jakamisen kanava ei määritä jaetun tiedon arvoa. Satunnaisesti käytäväkeskustelussa jaettu tieto voi edesauttaa organisaation oppimista ja olla siten arvokkaampi kuin huolellisesti laadittu raportti. Informaation jakaminen myös luo uusia oivalluksia ja tietoa vaikeisiin ongelmiin tai tilanteisiin. Mutta kuten Harisalo ja Stenvall (2001) ovat todenneet luottamus tiedonkulkuun jakaa mielipiteitä valtioneuvostossa. (Laihonen et. al. 2013, 48; Choo 1998, 23–25)

Hankittu tieto ei aina ole päätöksentekokelpoista sellaisenaan, vaan sitä pitää prosessoida, jotta sitä voidaan hyödyntää päätöksenteon tukena. Hankittua tietoa siis karsitaan, arvioidaan ja luokitellaan, jotta se vastaisi mahdollisimman hyvin tarpeisiin. Hankittua tietoa yhdistetään aiempaan tietoon ja sitä analysoidaan eri menetelmin, eli sille annetaan merki-

tys organisaation kontekstissa. Tiedon käyttö on tiedon luomista ja käyttöä tulkinnan ja päätöksentekoprosessien kautta. Tiedon käyttö tulkintojen tekemistä varten sisältää sosiaalisen konstruktion rakentamista todellisuudesta, jossa tiedon esittämisen ja toimittamisen tulisi tukea sosiaalista diskurssia. Tiedon käyttö päätöksenteossa sisältää vaihtoehtojen valikointia ja tässä tiedon sisällön tulisi soveltua ei-lineaariseen päätöksentekoprosessin luonteeseen, koska esimerkiksi säädösvalmistelu on toimintaa, jossa tietoa hankitaan ja käytetään useaan kertaan prosessin aikana. (Laihonen et. al. 2013, 48; Choo 1998, 25)

Säädösvalmisteluprosessissa tehdään useita päätöksiä jo esi- ja perusvalmisteluvaiheessa. Esimerkiksi alustavan kartoituksen ja mahdollisen sidosryhmien kuulemisen jälkeen virkamiesjohto tekee päätöksen esivalmistelun käynnistämisestä, nimeää valmistelutiimin henkilöt ja informoi ministeriä. Mikäli kyse on hallitusohjelman ulkopuolisesta, periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittävästä asiasta, tekee ministeri päätöksen virkamiesjohtoon sijasta. Toinen keskeinen päätöksenteon vaihe on esivalmistelun loppuvaiheessa, kun ministeri tai virkamiesjohto päättää lainsäädäntöhankkeen käynnistämisestä. Lopputulema voi olla, että lainsäädäntöhanke käynnistetään, sen esivalmistelua jatketaan tai valmistelu päätetään. Perusvalmistelu puolestaan päättyy siihen, että ministeriö informoidaan hallituksen esityksen luonnoksesta ja hän päättää luonnoksen käsittelystä tai delegoi asian virkamiesjohtolle. (OM, Lainvalmistelun prosessiopas)

Säädösvalmistelu kokonaisuudessaan on hyvin tietointensiivinen prosessi ja sen merkitys korostuu päätöksentekovaiheessa, koska sillä voidaan legitimoida esitetyt ratkaisut. Tiedon avulla voitiin muodostaa ja perustella ne ratkaisut, joihin päädyttiin ja siten tiedon merkitys oli ratkaiseva. Ilman tietoa, olisi voitu esittää vain sellaisia ratkaisuja, joiden todellisia vaikutuksia ei tiedetä. Kaikissa hankkeissa esitetty ratkaisu ei ollut yksiselitteinen, joten tiedon merkitys oli siinä, että sen avulla voitiin muodostaa erilaisia vaihtoehtoja päätöksenteon varten. Laaja tiedonhankinta ja – käyttö mahdollisti tällaisissa hankkeissa erilaisten vaihtoehtojen sekä niiden realistisuuden ja vaikutusten arviointia. Tämän erilaisen vaihtoehtojen muodostamisen nähtiin tuottavan parempaa lainsäädäntöä. Erään haastateltava kietytti tämän vaihtoehtojen muodostamisen seuraavasti:

”Tiedonhankinnassa on tärkeää se, että pro & contro hankitaan sitä tietoa. Et se ois hyvin tärkeätä, että tällaisia toteuttamisvaihtoehtoja käytäis läpi ja sitten hallitus valitsee näistä vaihtoehtoista, esimerkiksi kolmesta, yhden jota

esittää. Ne on läpinäkyviä ne, että mitkä muut vaihtoehdot on ollu pöydällä.”
(Liikenneneuvos, LVM)

Tiedon keskeinen merkitys saattoi tulla esille myös siten, että sen pohjalta voitiin arvioida oliko hallituksen esityksessä esitetty uudistus perusteltua ylipäättään tehdä vai tulisiko asioita kehittää nykyisen järjestelmän puitteissa. Tieto saattoi vaikuttaa esitettyihin ratkaisuihin myös siten, että se muutti täysin esityksen suuntaa tai sisältöä. Esimerkiksi yhden säädösvalmisteluhankkeen kohdalla selvitysmiehen raportti sekä lausuntokierroksella saatu palaute muuttivat täysin aiemmin esitettyä.

Tutkimustietoon tai muuhun olennaiseen tietoon perustuva päätöksenteko, on monisyinen prosessi. Aiemmin nähtiin, että kyseessä on lineaarinen malli, jossa tietoa tuotetaan, välitetään ja käytetään tai ei käytetä. Nykyään tämä malli on korvaantunut monipolvisella mallilla, jossa tietoa tuotetaan, välitetään, louhitaan, muokataan ja manipuloidaan monissa eri vaiheissa ja eri tavoin (Lähtenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 123). Haastattelun kohteena olleissa hankkeissa kuitenkin nähtiin, että katsottiin, että tietoa hyödyntämällä voitiin mahdollistaa tietoon perustuva päätöksenteko. Tiedon käyttö yhdistettiin vahvasti myös hyvän lainvalmistelun periaatteisiin, koska keräämällä ja hyödyntämällä tietoa katsottiin voitavan toteuttaa näitä periaatteita.

Säädösvalmistelun tiedonhallinnan prosessissa nähtiin olevan jonkin verran eroja eri ministeriöiden välillä. Haastatteluissa esimerkiksi nähtiin, että ministeriöiden välillä voi olla erilaista suhtautumista tarvittavan tiedon hankinnan ja sitä kautta selvityksen laajuuteen. Näiden erojen nähtiin liittyvät ministeriöiden erilaiseen toimintakulttuuriin ja osittain erilaisiin aloihinkin liittyen. Nämä eri alojen ja ammattiryhmien väliset erot liittyvät erityisesti siihen, että mitä tiedonlähteitä käytetään. Eräs haastateltava kuvasi tätä siten, että kaikkiin osa-alueisiin liittyy sellaista erityisasiantuntemusta, joka tulee erilaisten ammattiryhmien kautta. Hänen mukaansa kaikkiin ammatteihin ja koulutukseen liittyy mm. opiskelun ja kokemuksen kautta saavutettu esiymmärrys, jonka kautta valmistelija lähestyy valmistelun kohteena olevaa asiaa. Erään haastateltavan mukaan erot ministeriöiden ja valmistelijoiden välillä voivat osaltaan johtua siitä, että tiedon hankintaan ja käyttöön liittyen ei ole valtioneuvostossa yhtenäistä ohjeistusta. Itse säädösvalmisteluprosessiin sekä hallituksen esityksen laatimiseen liittyen on kyseisen haastateltavan mukaan olemassa hyvät ja tarkat ohjeet, mutta sitä ei ole yhdenmukaisella tavalla ohjeistettu, kuinka tieto siirtyy hallituksen

esitykseen. Eli minkälaiseen tietoon hallituksen esityksessä esille tuotujen linjausten tulisi perustua. Ministeriöiden välisiä eroja nähtiin olevan myös siinä, että mistä tietoa saadaan eli onko ministeriöllä hyödynnettävissä esimerkiksi hallinnonalan tai muiden toimijoiden kautta tarvittavia tietovarantoja ja tietolähteitä vai joudutaanko valmistelun yhteydessä teettämään erillisiä selvityksiä.

Erot tiedon arvostuksen tai tarpeen suhteen nousevat esille erityisesti hankkeiden välillä. Millainen hanke on kyseessä vaikuttaa enemmän siihen, mikä on tiedon merkitys tai kuinka tietoa tarvitaan. Jos kyseessä on säädösvalmisteluhanke, jonka tavoitteena on selkeyttää tai yhdenmukaistaa lainsäädäntöä eli tehdä niin kutsuttua säädöshuoltoa, niin näissä tapauksissa ei edes välttämättä edellytetä minkäänlaista tiedonhankintaa tai tietoa säädeltävästä ilmiöstä. Yleensä tässä tilanteessa riittää vähimmillään tieto voimassaolevan lainsäädännön tilasta ja niistä yleisistä periaatteista, joilla sitä voidaan kehittää. Tällainen tilanne voi olla myös silloin, jos Suomi on kansainvälisesti sopinut tietyistä menettelytavoista, jotka saate-taan voimaan lainsäädännöllä, niin muuta tietoa ei välttämättä tarvita. Sovitut asiat siirtyvät lainsäädäntöön sellaisenaan, eikä niitä tarvitse rikastuttaa tai perustella muulla tiedolla. Jos puolestaan taas halutaan muuttaa esimerkiksi jotain julkishallinnon toimintatapaa tai pro-sessia eli kyseessä on julkishallinnon sisäinen järjestely, niin tarvitaan tietoa kuinka asia on tällä hetkellä viranomaisessa järjestetty ja mitkä ovat eri vaikutukset. Kaikkein laajimmin tietoa yleensä tarvitaan haastateltavien mukaan niissä lakihankkeissa, joiden tavoitteena on aikaansaada jokin yhteiskunnallinen muutos tai halutaan vaikuttaa johonkin ongelmaan yhteiskunnassa. Eräs haastateltava määritteli tämän niin, että mitä enemmän lainsäädäntö vaikuttaa ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin, sitä enemmän tiedonhankintaa ja van-kemmat perustelut asialle pitää olla. Silloin tarvitaan tietoa viranomaisten toiminnan lisäksi säänneltävästi ilmiöstä, sekä siitä, millaisilla mekanismeilla asiaan on mahdollista vaikut-taa. Lainsäädännön kohdalla näissä tilanteissa on arvioitava, minkälaista vaikuttavuutta voidaan kuvitella saavutettavan ja minkälaisia mahdollisia haittavaikutuksia voi ilmetä.

Toinen niin tutkimuskirjallisuudessa kuin haastatteluissakin esille nouseva ero on koke-musperäisen tai hiljaisen tiedon arvo. Tämä nousee esille toisaalta suhteessa tutkimustie-toon, mutta myös jossain määrin ministeriöiden välillä. Haastatteluissa nousi esille yhtenä keskeisenä kehittämiskohteenä tutkimustiedon käyttö säädösvalmistelussa ja sama teema on toistunut useissa valtioneuvoston kehittämishankkeissa ja selvityksissä (esim. Nieminen ym. 2019, VNK 2009, VNK 2011). Tutkimustiedon arvon voi siis katsoa olevan keskeinen ja tunnustettu, koska sen paremman hyödyntämisen kehittämiseen on panostettu runsaasti

vuosien aikana. Muu säädösvalmistelussa käytettävä tieto ei ole ehkä toistaiseksi saavuttanut vastaavaa asemaa, koska esimerkiksi Nieminen ym. (2019, 91–92) ovat tehneet tutkimuksessaan huomion, että vaikka näyttäisi siltä, että tutkimusviittausten dokumentointi on lisääntynyt verrattaessa vuosien 2019, 2012 ja 2009 hallituksen esityksiä, niin poikkeuksen muodostivat valmistelun kannalta usein hyvin merkitykselliset hallinnon sisäinen tieto ja sidosryhmäyhteistyö. Niiden dokumentointi esityksiin oli niukkaa tai rajoittui lausuntokierroksen kuvaukseen. Niitä ei siis nosteta valmisteluhankkeiden dokumentoinnissa yhtä merkittävään rooliin kuin tutkimustietoa.

Ministeriöiden välillä tämä kokemuseräisen tiedon arvoon liittyvä mahdollinen ero tuli esille puhuttaessa työryhmien käytöstä. Useampi niistä haastateltavista, jotka edustivat oikeusministeriötä, korostivat työryhmätyöskentelyn merkitystä. Osa heistä epäili, etteivät muut ministeriöt hyödynnä työryhmiä yhtä paljon, vaan valmistelevat lainsäädäntöä enemmän virkamiesvalmistelussa. Eräs haastateltava totesi

”Mut kun niillä ei ole sitä käytännön osaamista siinä ympärillä, kun ne jättää sen työryhmän pois siitä.

Meillä ainakin hyödynnetään sitä kenttäosaamista, niin paljon kuin me kykenemme. Haluamme tehdä just sitä, ettei tulis sitten mitään pönttöä.” (Lainsäädäntöneuvos, OM)

Tutkimuskirjallisuudesta tai viranomaistiedoista ei löydy tilastoa siitä, onko todella näin, että oikeusministeriö hyödyntää enemmän työryhmiä kuin muut ministeriöt. Mikäli näin on, voi tämä antaa viitteitä siitä, että kokemuseräistä tietoa painotetaan enemmän oikeusministeriössä. Kokemuseräisen tiedon arvostusta koetaan kuitenkin myös muissa ministeriöissä (kts. lainaus sivulta 64). Kokemuseräinen tieto on keskeistä, koska esimerkiksi Tala (2007, 8) korostaa, että lainvalmistelun tiedollista pohjaa ja laatua voidaan parantaa melko alhaisilla lisäkustannuksilla ja nopeastikin huolehtimalla siitä, että säädösehdotusten laadinta perustuu parhaaseen, monipuolisimpaan Suomesta löytyvään asiantuntemukseen. Hänen mukaansa tämä tarkoittaa sen potentiaalin hyödyntämistä, mitä yhtäältä tutkimusmaailma ja muut erityiset asiantuntijatahot sekä toisaalta säännösten kohdealan konkreettiset toimijat kykenevät oman kokemuksensa turvin tarjoamaan.

On kyse sitten sidosryhmien tai valtioneuvoston sisäisestä inhimillisestä pääomasta, niin moniammatillinen yhteistyö on yksi toimintatapa kohdata moniakin säädösvalmisteluhankkeita vaivaava epäselvyys. Epäselvyys kun on usein seurausta siitä, että tilanteen

hahmottamiseen tarvittava tieto on pirstaloitunut organisaation eri yksiköihin ja niissä toimiviin ihmisiin (esim. Zack, 2001). Haastattelun kohteena olleissa hankkeissa tieto oli pirstaloitunut toisaalta valtioneuvoston sisällä, mutta myös hallinnonaloille ja laajemmin yhteiskuntaan. Esimerkiksi Grantin (1996) mukaan ”organisaation menestyminen ei ole niinkään kiinni uuden tiedon luomisesta, vaan yksilöihin sitoutuneen tiedon tehokkaasta integroinnista”. Olennaista tässä moniammatillisen yhteistyön mallissa on, että organisaatiot kehittävät sellaisia toimintatapoja ja käytäntöjä, jotka mahdollistavat yksilöiden hiljaisen tiedon valjastamisen organisaation pääomaksi. (Jalonen 2015, 57–64)

Tiedosta siis luodaan säädösvalmisteluprosessin kaltaisessa prosessissa arvoa, kun tarjolla olevaa tietoa hyödynnetään ja päätökset perustuvat totuudenmukaiseen tilannekuvaan. Tilannekuva koostuu sekä organisaation ulkopuolelta että organisaation sisältä kerätystä tiedosta. Siihen tarvitaan tietojärjestelmistä saatavan tiedon lisäksi myös inhimillistä tietoa ja osaamista. Voidaan nähdä, että lainvalmistelun kannalta kansallisella aineettomalla pääomalla on keskeinen merkitys. Katsottuna kansantalouden näkökulmasta (kuten Käpylä et al. 2012; Salenius 2012; Laiho et al. 2013, 41) rakennepääomaan kuuluu erilaiset prosessi- ja tietorakenteet, kuten lait ja normit, hallinnolliset ja poliittiset strategiat, prosessit ja järjestelmät sekä tutkimus ja dokumentoitu tieto. Säädösvalmistelussa itsessään valmistellaan lakeja ja normeja, mutta ne ovat myös säädösvalmistelun pääomaa, koska aiempi lainsäädäntö toimii pohjana uudelle. Poliittiset strategiat ja arvot ohjaavat lainsäädäntötyötä jossain määrin säädösvalmistelutyötä, koska kyseessä on viime kädessä poliittinen prosessi. Myös tutkimuksella ja dokumentoidulla tiedolla on säädösvalmistelussa keskeinen merkitys, kuten aiemmin on tullut esille.

Rakennepääoma ei ole ainoa, jolla on merkitystä säädösvalmistelulle, vaan myös suhdet pääomalla on keskeinen arvo. Vuorovaikutussuhteet sidosryhmiin ovat keskeisessä roolissa siinä kohtaa, kun säädösvalmistelun tietopohjaan tarvitaan panosta kansalaisilta, muilta sidosryhmiltä tai kansainväliseltä tasolta. Tutkimuksessa kävi ilmi, että monessa kohtaa sidosryhmiä ja erilaisia verkostoja on hyödynnetty valmistelussa, koska vain harva säädösvalmistelutyö on sellaista, jota valmistelija voi tehdä täysin itsenäisesti. Inhimillisellä pääomalla on myös keskeinen arvo säädösvalmistelutyölle. Vaikka työtä tehdään paljon yhteistyönä, on yksittäisten asiantuntijoiden ja valmistelijoiden koulutus, kokemus, osaaminen ja hiljainen tieto tärkeässä roolissa kun säädösvalmistelutyötä tehdään.

5.3 Tietoon liittyvät haasteet ja kehittämiskohteet

5.3.1 Tutkimustiedon hyödyntäminen säädösvalmistelussa

Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että tietoon liittyen ei ollut haasteita hankkeen esi- tai perusvalmisteluvaiheessa. Haasteita ei ollut, koska esimerkiksi tietoa saatiin riittävässä määrin tai että saadun tiedon laatu ja/tai kattavuus olivat hyvällä tasolla. Haasteita ja kehittämiskohteitakin kuitenkin löytyi.

Haastatteluissa nousi esille haasteita liittyen erityisesti tutkimustietoon ja ministeriöiden rooliin tiedon suhteen. Aivan kuten muunkin tiedon, niin myös tutkimuksen ja tutkimustiedon määrä ja saatavuus ovat kasvaneet internetin myötä huomattavasti. Siten on mahdollista ja jopa perusteltua vahvistaa ja edistää tutkimusperusteista tiedon käyttöä politiikkatoimissa ja päätöksenteossa. Samalla kuitenkin tutkimustiedon tarve on monipuolistunut sekä muuttunut ennakoimattommaksi ja nopeatempoisemmaksi. Tutkitun tiedon rooli päätöksenteossa on ollut jo vuosia jatkuvan arvioinnin ja kehittämisen kohteena. Tutkimustiedon käyttö päätöksenteossa edellyttää tutkijoiden, hallinnon ja poliitikkojen vuorovaikutusta, yhteistä toimintaa ja innovointia. Tässä yhteistyössä kaikkien osapuolten tulisi osallistua tiedon rakentamiseen aktiivisesti ja sitoutuneesti. (Heinämäki 2018, 41; Hämäläinen & Aro 2015, 234–252; Branders 2015, 259–261)

Ministeriöissä itsessään ei juuri ole tiedon tuotantoa, joten monessa kohtaa ministeriöt ovat hyvin riippuvaisia muista toimijoista, jotka tuottavat tai keräävät tietoa. Tiedontuotannon kannalta olennaisimpina muutoksina voidaan nähdä julkisen sektorin tutkijoiden ja tutkimustoiminnan ulkoistaminen tutkimuslaitoksille, yliopistoille ja konsultointiyrityksille. Eräs haastateltava kuvaa tätä seuraavasti:

Aikaisemmin meillä siis oli Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, jonka tehtävänä oli paitsi tehdä tutkimusta, niin myös sillä tavoin selkeämmin yhteydessä ministeriöön, toimia lainvalmistelun tukena. Tää yhteys on nyt heikentynyt tän yliopistofuusion yhteydessä. (Lainsäädäntöneuvos, OM)

Yksi suurimmista muutoksista on ollut yliopistojen irtautuminen suorasta valtioneuhjauksesta. Esimerkiksi Husmanin ja Johansonin (2015) mukaan näiden muutosten myötä valtio on heikentänyt tiedon vastaanottokykyään ulkoistamalla tutkijat ja tutkimustoiminnan.

Heidän mukaansa tämä kehitys on johtanut siihen, että tiedon muodostu on hajaantunut niin tiedontuottajien kuin oletettujen tiedon käyttäjien taholta. Tutkimustiedon haltuunottoa kuitenkin helpottaa, jos työpaikalla on riittävästä tutkimustoiminnasta selvillä olevia henkilöitä.

Osa haastateltavista koki, että tutkimustiedossa ja sen hyödyntämisessä ei päästä koskaan riittävälle tasolle. Yhtenä tutkimustietoa koskevana yksityiskohtana nousi sille, että tarvittaisiin tutkimustietoa ylipäätään siitä, että minkälaisia vaikutuksia lainsäädännöllä on mahdollista saada aikaan, kuinka suuria ne ovat ja keihin ne kohdistuvat ja minkälaisia kustannuksia niihin liittyy. Monet tärkeät ratkaisut tehdään usein esivalmisteluvaiheessa tai sitä edeltävässä vaiheessa. Esivalmisteluvaihe on monesti melko lyhytkestoinen, mutta siinä voidaan tehdä päätöksiä sen suhteen, että mitä instrumenttia käytetään ja mitkä ovat ne linjaukset, joiden perusteella yleensä paremmin ajallisesti resursoitua perusvalmistelua lähdetään tekemään. Tutkimustiedon merkitys tämän kaltaisissa päätöksentekotilanteissa voi liittyä siihen, että päätöksille etsitään perusteita tutkimuksista (Lampinen 1985, 229). Toisaalta tutkimustietoa voidaan hyödyntää välineellisenä tekijänä niissä tilanteissa, joissa päätöksen tekemistä halutaan siirtää ja tutkimuksen teettämistä käytetään siirron yhtenä perusteluna. Tosin tilanteessa, jossa päätöksentekoa siirretään puutteellisen tiedon vuoksi, voi olla myös aidosti kyse siitä, että ratkaisun erilaisista vaikutuksista ei ole riittävästi tietoa.

Eräs haastateltava näki hyvänä, että esi- ja perusvalmisteluvaiheessa olisi käytettävissä tutkimustietoa siitä, että mitä tutkimustieto sanoo johonkin tiettyyn kysymykseen lainsäädännön keinoin tai erilaisten interventioiden toimivuudesta. Yleensä valmistelijalla ei itsellään ole aikaa tai mahdollisuutta selvittää itse tämän kaltaisia asioita esivalmisteluvaiheessa, vaan tällaista tutkimustietoa olisi hyvä olla valmiina käytettävissä. Sitä kautta voitaisiin paremmin tietoon pohjautuen arvioida sitä, että minkälaisia politiikkatoimia on tarkoituksenmukaista tehdä. Niirasen (2015, s. 315) mukaan tutkimustietoon kohdistuva odotukset voivat olla suuria, koska tutkimustiedolta odotetaan ratkaisuja monenlaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Tutkimustiedolta odotetaan ratkaisuja myös sellaisiin kysymyksiin, joissa on lopulta enemmän kyse poliittisen päättäjän arvovalinnoista, eikä niinkään puhtaasti rationaalisesti tutkimustietoon perustuvasta päätöksenteosta.

Koska säädösvalmistelun yhteydessä ei ole yleensä mahdollisuutta toteuttaa pitkäkestoisia tutkimuksia, koki eräs haastateltava, että olisi tärkeätä, että olisi tutkijoita, jotka ovat pe-

rehtyneet kutakin politiikan alaa koskevaan tutkimukseen. Tällaisia tutkijoita kaivattaisiin tekemään alan perustutkimusta ja olemaan tarvittaessa valmistelijoiden, poliitikkojen ja ministereiden käytettävissä, että heidän tutkimukseen perustuvia näkemyksiä saataisiin ennen muuta esivalmisteluvaiheessa käyttöön. Haastateltava näki, toisin kuin sektoritutkimuslaitokset, niin yliopistot eivät voi täysin vastata tähän tarpeeseen, koska niillä on omat tutkimusohjelmansa, eivätkä ne siten voi täysin vastata säädösvalmistelusta nouseviin tarpeisiin. Husman ja Johanson (2015, 69–87) ovat hieman samoilla linjoilla. Heidän mukaansa yliopistojen oman kannustinjärjestelmän luonne ei tue julkisen hallinnon tiedontarpeiden selvittämistä, koska julkaisujen luokittelussa kansainväliset vertaisarvioidut julkaisut tuottavat parhaan tuloksen tutkimuksen arvioinnissa. Vastaavat tutkimuksen ja poliittis-hallinnollisen päätöksenteon vastaavuuden haasteet voidaan nähdä säädösvalmistelun ohella yleisempänäkin ongelmana. Ei ole itsestään selvää, että päätöksenteossa hyödynnettävä tieto kohdistuisi yhteiskunnan ongelmien ja haasteiden kannalta tarkoituksenmukaisiin kysymyksiin. Koska yhteiskunta monimutkaistuu jatkuvasti, voi tiedontuotanto ja tutkimuskohteet olla rajoittuneita. (Virtanen et al. 2015, 15–16)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VNTeas) koettiin sinänsä hyvänä järjestelyinä, jonka kautta on mahdollisuus saada tutkimustietoa säädösvalmistelun tueksi. Ongelmia aiheutti muutaman haastatellun mielestä kuitenkin lähinnä TEAS-järjestelmän aikataulut ja hankkeiden pitkäkestoisuus eli jopa hitaus. TEAS-järjestelmän aikataulutus koettiin jossain määrin ongelmalliseksi, koska hankkeisiin liittyvät tietotarpeet voivat olla hyvinkin akuutteja ja toisaalta jonkin hankkeen käynnistys voi tapahtua nopealla aikataululla. TEAS-järjestelmän hyödyntäminen on mahdollista, mikäli lakihankkeen aikataulu on riittävän pitkä ja tietotarve on osattu ennakoida riittävän ajoissa. Lisäksi yksi haastateltava toi esille, että vaikka TEAS-hankkeen kautta oli pyritty hakemaan tietoa säädösvalmisteluhankkeen tueksi, niin haun kautta ei tullut kuin yksi hakemus, joka ei vastannut täysin tarpeita. Haastateltava pohti, että muodostuuko TEAS-järjestelmän ongelmaksi ajoittain se, että Suomessa on rajalliset tutkijatahot, jotka eivät välttämättä kykene vastaamaan TEAS-hankkeiden yhtäaikaiseen suureen määrään ja toisaalta ovat tutkijoiden omat intressit ristiriidassa ministeriöiden tarpeiden kanssa. Lisäksi voidaan kysyä, kuinka toteutuu yksi tiedon laatuvaatimus eli vaatimus siitä, että tiedon tulee olla ainakin jossain määrin institutionaalisesti riippumatonta (Virtanen et al. 2015, 15)? Mahdollistaako VNTeas-toiminnan kaltainen tutkimusten tilaaminen ja rahoitus sen, ettei valtaa pitävien ikäviksi kokemista asioista vaieta.

Kun puhutaan VNTeas-toiminnan kaltaisista tilaustutkimuksista, on Husmanin ja Johansonin (2015) mukaan vaarana suhteessa tiedontuotantoon se, että tilaaja ei pysty muotoilemaan tutkimustilaukselleen täsmällisiä tavoitteita. Näin ollen epämääräisesti muotoillut tutkimustilaukset tuottavat hyvin todennäköisesti epämääräisiä tuloksia. Ratkaisuna tähän ongelmaan Husman ja Johanson näkevät tilaajaosaamisen vahvistamisen. Tilaaja tarvitsee riittävää asiasisällön tuntemusta ja tiedontuottajakentän toimijoiden vahvuuksien tunnistamista, sekä nykytilan hahmottamisen ja menneisyyden ymmärtämisen ohella kykyä katsoa eteenpäin. He korostavat myös kokonaisuuden ymmärtämisen tärkeyttä, koska muutoin yksittäisten tutkimushankkeiden asti jää vähäiseksi. (Husman & Johanson 2015, 69–87)

Hämäläinen ja Aro (2015) näkevät, että tutkimustiedon välittämiseen tarvitaan tiedontarpeiden identifiointia, tutkimustiedon syntetisointia, viestintää ja tutkimustiedon jakamista sekä tutkimustiedon ja toiminnan kuilun kaventamisen vaikutusten seuranta. Myös Husman ja Johanson (2015) löytävät useita eri keinoja, joilla voitaisiin parantaa tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. Yksi näistä keinoista on käyttäjien osallistaminen eli käyttäjien nykyistä parempi integroiminen tiedon muodostuksen prosessin eri vaiheisiin. Tämä edellyttää tiedon tuottajien ja käyttäjien välistä keskusteluyhteyttä. Tätä kautta sitoutuminen tiedon hyödyntämiseen on todennäköisempää ja tiedon käytettävyys hyödyntäjien toiminnan arjessa parempaa. Myös Hämäläinen ja Aro näkevät, että tutkimustiedon parempi käyttö edellyttää tutkimuslaitosten ja yliopistojen välistä yhteistyötä politiikkatoimijoiden ja käytännön toimijoiden kanssa. Toinen keino parantaa tutkimustiedon hyödyntämistä on ajallisen osuvuuden parantaminen, koska aina tiedontuotanto ja käyttötarve eivät kohtaa toisiaan sopivalla hetkellä. Taustalla tässä on haastatteluissakin esille tullut huomio siitä, että tutkijat voivat tutkia asioita, jotka eivät ole käytännön päätöksenteon näkökulmasta ajankohtaisia. Toisaalta ongelmana voi olla se, että päätöksenteossa saatetaan kaivata tietoa, jota ei tutkimuksen kentällä sillä hetkellä tuoteta. Jotta tutkimustiedon ajallinen osuvuus paranisi, tarvittaisiin riittävästi määrääjain tapahtuvia tapaamisia. Erilaisia toistuvia ja pysyväisluonteisia kohtaamismahdollisuuksia ja keskustelua tarvitaan muutoinkin tiedon tuottajien ja käyttäjien välillä. Myös tiedon löytämistä tulisi helpottaa. Päätöksentekijöiden ja muiden tiedon hyödyntäjien näkökulmasta tiedontuotannon kenttä voi olla vaikeasti hahmotettavissa, kun perinteisten tiedon tuottajien lisäksi kentälle on tullut erilaisia ajatushautomoita ja muita toimijoita. Husmanin ja Johansonin mukaan tarvitaan osaamiskeskittymiä, jossa tiedon tuottajien osaamistieto kerätään ja sitä ylläpidetään ja päivitetään ajantasaaisesti sopivassa paikassa. Kaikkiaan tiedon käyttöä parantaisi siis se, että tiedon tuotta-

jien ja käyttäjien välisessä kanssakäymisessä siirryttäisiin kohti prosessin eri vaiheissa ajallisesti kehittyvää tiedon ja ymmärryksen muodostamista. Nykyään kanssakäyminen on vähäistä ja ilmenee usein muodollisena neuvotteluna. Hämäläisen ja Aron mukaan tarvitaan tutkimuksen koordinoitua ministeriöissä, kunnissa ja muissa organisaatioissa, jotta tutkimustieto voisi saavuttaa politiikkatoimijat. Toisaalta tarvitaan myös riittävät mekanismit tutkimustiedon levittämiseen ja tutkimusperusteisten neuvojen antamiseen. Tiedon tuottajien ja käyttäjien lisäksi tässä työssä tarvitaan uudenlaisia tiedon välittämisen osaajia, kuten tiedetoimittajia, tiedeviestintään erikoistuneita tutkijoita ja monipuolisia mediavies-tinnän osaajia. (Hämäläinen & Aro 2015, 234–252; Husman & Johanson 2015, 69–87)

5.3.2 Uudet ja ilkeät ongelmat

Monien säädösvalmisteluun tulevien tavoitteiden ja ongelmien taustalla voi nähdä olevan kompleksisen toimintaympäristön ja sitä kautta pirullisten ongelmien. Talan mukaan (2005, 105–108) monista keskeisistä yhteiskunnan ongelmista (esim. työttömyys, rikollisuus, köyhyys), niiden syistä ja korjaamismahdollisuuksista vallitsee aidosti eriäviä käsityksiä ja osin tästä syystä myös säädösvalmistelussa saatavilla oleva tieto voi olla monella tavalla aukollista, epävarmaa ja kiistanalaista. Vaikka lainvalmistelulle onkin ominaista pyrkimys hyvään tietopohjaan, niin säännösten sisältöä joudutaan valmistelevaan yleensä ainakin jossain määrin epävarman ja kiistanalaisen tiedon pohjalta.

Tämä tuli esille myös haastattelun kohteena olleissa hankkeissa. Muutamassa hankkeessa tiedon löytämistä ja käyttöä hankaloitti se, että säänneltävä aihealue oli siinä määrin uusi, että tarvittavaa tietoa ei juuri ollut saatavissa. Tällaisia ovat esimerkiksi eri alueiden digitalisaatioon liittyvät hankkeet. Mikäli aihealue oli oikeudellisesti uusi, niin oikeudellista pohjaa tai oikeuskirjallisuutta aiheesta ei ollut olemassa. Tämä vaikutti käytettävissä olevaan tiedon määrään. Jos esimerkiksi aiheeseen liittyvästä kansallisesta lainsäädännöstä ei ollut olemassa aiempaa selvitystä, niin se myös omalta osaltaan kasvatti sitä työn määrää, kun monesti oikeuskirjallisuudesta löytyvää tietoa täytyi luoda hanketta varten kokoamalla sitä eri lähteistä yhteen. Uusi aihealue voi vaikuttaa oikeuskirjallisuuden ja muun oikeudellisen pohjan lisäksi siihen, että myös kokemuseräistä tietoakin on hankala saada. Jos aihealueeseen liittyviä tehtäviä/toimia on tehty vain lyhyen aikaa, on kokemuseräistä tietoa kertynyt vähän tai vain harvalukuisille toimijoille. Myöskään muista maista ei välttämättä ole

saatavissa näissä tilanteissa tietoa, jos kyseessä oli esimerkiksi EU-direktiivin täytäntöönpano. Kansainvälistä vertailutietoa ei ollut välttämättä saatavissa, koska muissa EU-jäsenvaltioissa saattoi olla sama tilanne, että lainsäädäntö ja toiminnot ovat vasta kehitymässä tai sitten painotukset eri maissa olivat hyvin erilaisia, riippuen siitä, minkälaiset viranomaiset tehtäviä hoitivat. Toki maakohtaisia eroja on aina olemassa sen suhteen, kuinka pitkällä mikäkin maa on. Perustavanlaatuisin ongelma tällaisen uuteen aihealueeseen liittyen voi olla se, että jopa siihen liittyvät käsitteet (esim. kyberturvallisuus) voivat olla jäsenymättömiä ja siten tiedon hankinta on ongelmallista. Nämä asiat tunnistettiin haasteeksi, mikä voi ilmetä useinkin uusilla ja kehittyvillä oikeudenalueilla.

”No uskon, että varsinkin tällaisiin digitalisaatioon liittyviin hankkeisiin se on usein ominaista, että sitä tietoa ei välttämättä hirveästi ole. Ja jos tehdään tulevaisuuteen katsovia ratkaisuja niin, välttämättäkin ei ole kertynyt sellaista kokemusta, että miten tää tulevaisuudessa toimii, jos mietitään tällaisia uusia radikaalejakin teknologioita niin. Se ongelma, et sitä pitäisi säännellä, ennen kuin me edes tiedetään kuinka se tulee meidän elämään vaikuttamaan”
(Neuvotteleva virkamies, LVM)

Osassa hankkeista aihealue sinällään oli perinteinen, mutta tiedonhankinnan ja hyödyntämisen kannalta ongelmia aiheutti useat yhtäaikaaiset muutokset toimintaympäristössä. Tietoa siis oli, mutta siitä ei välttämättä ollut mahdollista vetää samanlaisia johtopäätöksiä kuin aiemmin, koska muutoksia oli juuri tapahtunut tai odotettavissa. Ei siis voitu arvioida vaikutuksia muuttuvassa tilanteessa. Kahden hankkeen kohdalla olla toimintaympäristössä meneillään samaan aikaan useita muitakin muutoksia, joten tieto erityisesti tulevaisuuden ja vaikutusten suhteen oli hyvin epävarmaa. Tiedon saatavuutta ja epävarmuutta kuvaa eräs haastateltava seuraavalla tavalla:

”Et jos me ajatellaan niin kuin yhteiskunnallista ilmiötä, jota pitää säännellä ja sitten sitä tietopohjaa, joka on, niin tottakai se vaihtelee, että kuinka paljon sitä tietoa on. Ja sitten osittain vaihtelee myös se epävarmuus, et kuinka varmaa tietoa meillä on ja siinä ulottuvuudessa, että onko tieto varmaa vai epävarmaa... no täysin varmaa tietoa ei ole varmaan olemassakaan... Niin tietyllä tavalla se on se mielenkiintoinen asia täällä lainvalmistelijan pöydällä näkyy, et a) onko tietoa ja b) kuinka varmaa se on ja sitten siinä vielä ala-

kohtana, et onko jotain tahoja, jotka propagoimalla sen tiedon epävarmuutta lisäävät.” (Hallitusneuvos 2, STM)

Ongelmia voi aiheuttaa myös aihealueen määrittely. Asiasta ja siihen liittyvistä ratkaisukeinoista kun voidaan tehdä erilaisia tulkintoja. Eräs haastateltava kuvaa tilannetta seuraavasti:

”Et jos vaikka ajatellaan sitä, et pitäis antaa hallituksen esitys jostain asiasta, jonka ydin on riittävän hyvä elämä, niin sehän on kauhean paljon vaikeampi määritellä, et mikä on riittävän hyvä elämä, verrattuna siihen, et päästään, et saadaan määriteltyä se, et tarvitaan 500 €. Jolloin se tiedon kerääminen tällaiseen toisen tyyppiseen asiaan, niin on tosi tosi paljon moniulotteisempi ja haastavampi, kun kaikissa asioissahan on sit mielipiteitä, et tän tyyppisissä asioissa mielipide on enemmän sitä, et uskotaanko, et tarvitaan 500 € vai uskotaanko siihen, et tarve on 450 vai että se on 550. Siinä on mukana se näkemyksen elementti, et uskotaanko siihen mikä on tiedon perusteella hallituksen esityksessä vai uskotaanko omaan. Mutta sitten tällaisessa riittävän hyvä elämä, niin näkemyksiähän on tasan tarkkaan yhtä paljon kuin mitä on ihmisiä.” (Hallitusneuvos 1, STM)

Määrittelyä voi hankaloittaa edellä kuvatun tilanteen ohella erään haastateltavan mukaan myös se, että oikeustilanne on epäselvä ja siitä tulee paljon ristiriitoja, joista myös asiantuntijat ovat erimielisiä. Tällaisissa tilanteissa myös tuomioistuinten aiemmat ratkaisut voivat olla erilaisia, jolloin on vaikea hakea tietopohjaa myöskään oikeuskäytännöstä. Rajaaamisen suhteen puolestaan voi ongelmaksi muodostua se, että mitkä asiat ylipäättään otetaan esitykseen mukaan ja mitkä rajataan ulos. Tämä vaikuttaa myös suoraan siihen, että mitä tietoa tarvitaan ja mitä ei. Toisaalta rajaamiseen liittyen eräs haastateltava toteaa, että koska tiedon määrä on lähes rajaton, niin esityksiä voisi aina rikastaa lisätiedolla ja –perusteluilla. Johonkin rajausta on kuitenkin aina lopulta tehtävä.

Michael Zack (2001) on esittänyt neljän tieto-ongelman viitekehyksen. Tämä viitekehys soveltuu hyvin myös edellä kuvattuihin säädösvalmistelun haasteisiin. Nämä tieto-ongelmat ovat epävarmuus, monimutkaisuus, epäselvyys sekä monitulkintaisuus. Epävarmuus ilmenee yleensä tosiasioita koskevan informaation ja tiedon puutteena. Informaatio viittaa siihen asiantilaan tai ilmiöön, joka on olemassa sen kanssa tekemisissä olevista ih-

misistä riippumatta. Monimutkaisuus syntyy puolestaan asiantilojen tai ilmiöiden välisistä kytköksistä. Asiantilat ja ilmiöt kun voivat monimutkaisimmillaan olla vuorovaikutuksessa keskenään ei-yksinkertaisella tavalla (Simon, 1962). Monimutkaisuus voi merkitä samalla sitä, että asiantilojen tai ilmiöiden kehityksen suuntaa ja voimakkuutta on vaikea ennustaa, mutta ei kuitenkaan täysin mahdotonta. Epäselvyyden kohdalla tulkitsijalla on käytössään relevantti kehikko, jonka hyödyntäminen on kuitenkin vaikeaa. Epäselvyyden kohdalla saatavilla oleva informaatio ei käynnistä prosessia, jossa yksittäiset informaatiovihjeet sovitetaan osaksi isompaa tulkintakehikkoa. Epäselvyys merkitsee siis asiantilan tai ilmiön tulkintavaikeutta. (Jalonen 2015, 55–57)

Neljännän tieto-ongelman eli monitulkintaisuuden kohdalla tulkintoja kyllä kyetään tekemään, mutta nimensä mukaisesti asiantilasta tai ilmiöstä voidaan tehdä useita erilaisia tulkintoja. Tällaisissa tilanteissa eri toimijat katsovat käsillä olevaa ilmiötä erilaisten ”linssien läpi”. Kun on kyse monitulkintaisuuden tieto-ongelmasta, voidaan yleensä puhua myös pirullisista ja ilkeistä ongelmista (wicked problem). Kysymys on ongelmista, joihin liittyy ristiriitaisia tulkintoja, useita erilaisia ja keskenään vaikeasti sovitettavia ratkaisuehdotuksia sekä ongelmien kytkeytymistä osaksi laajempaa kokonaisuutta (Rittel & Webber 1973). Näissä tilanteissa on mielekkäämpää puhua tilanteen ratkaisemisen sijasta monitulkintaisuuden kohtaamisesta. Tässä kohtaamisesta on kyse analysoinnin sijaan merkityksellistämisestä. Merkityksellistäminen ei ole vain ilmiöiden ja tapahtumien havaitsemista ja toteuttamista vaan se on ennen kaikkea sosiaalisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa todellisuuden järjestämistä ja luomista. Tämä toimintatapa lähtee ajatuksesta, jonka mukaan todellisuutta voidaan tulkinta eri lähtökohdista ja eri tavoin. Monet kompleksiset toimintaympäristöt ja rakenteet monimutkaistavat niin päätöksentekoa kuin sitä koskevaa tutkimustakin (Branders 2015, 259). Hämäläisen ja Aron (2015) mukaan nämä monimutkaiset ja hankalat ongelmat vaativat kattavia tutkimusohjelmia, joissa tutkimustieto, politiikkatoimet ja käytäntö yhdistyvät ja hyötyvät toisistaan. (Jalonen 2015, 55–64; Hämäläinen & Aro 2015, 234–252)

5.3.3 Osaaminen

Talan (2005, 87–89) mukaan lainvalmistelijoiden vahvuutena pidetään yleensä asiantuntemusta, osaamista ja kokemusta sääntelyn kohteena olevissa asiakysymyksissä ja säännösten laadinnassa. Organisaatio itsessään ei voi luoda tietoa ilman yksilöitä, vaan yksilöt ovat niitä, jotka luovat tietoa. Siksi on tärkeää, että organisaatio tukee ja kiihdyttää tietoa luovaa toimintaa tai tarjoaa yksilöille tähän sopivan kontekstin. (Nonaka & Takeuchi 1995, 239). Yksinomaan organisaatioiden sisällä tapahtuva kontekstin luominen ei kuitenkaan riitä, vaan haastatteluissakin nousi useasti esille tarve tehdä yhteistyötä eri tahojen kanssa, jotta valmisteluun saadaan erilaista tietoa ja osaamista. Tätä yhteistyötä ja asiantuntemusta tarvittiin sekä muista ministeriöistä, että muista viranomaisista ja intressitahoista. Laihosen et al. (2013, 13) mukaan on tärkeää, että yksilöt, tiimit, organisaatiot ja erilaiset verkostot pyrkivät hyötymään niin omista kuin toistensa tietoresursseista. Innovatiivisissa tiimeissä yhdistellään erilaista osaamista, ja organisaatiot ulkoistavat ja keskittyvät ydintoimintoihinsa. Verkostoissa luodaan lisäarvoa yhdistelemällä tietoa ja osaamista.

Osa haastattelujen kohteena olleista hankkeista oli sellaisia, joissa oli tehty yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa ja kokemukset tällaisesta yhteistyöstä olivat yksinomaan positiivisia. Silti toivottiin tiiviimpää yhteistyötä ministeriöiden välillä tarvittavien näkökulmien ja tietojen saamiseksi. Toiveena oli, että tällainen yhteistyö voisi olla myös epävirallisempaa konsultointia asiantuntijoiden taholta, jolloin se ei kuormittaisi liikaa ministeriöitä esimerkiksi lausuntokierrosten muodossa.

Riittävän asiantuntemuksen hyödyntäminen nousi esille useassa haastattelussa muun muassa siten, että osa haastateltavista korosti työryhmien käyttöä valmistelussa laajan tietopohjan ja asiantuntemuksen saamiseksi. Valtioneuvostosta tulevan tuen lisäksi osa haastateltavista näki sidosryhmien ja asiantuntijoiden panoksen tärkeänä erityisesti vaikutusten arvioinnin kannalta, koska sitä kautta nähtiin saatavan paremmin kokemukseen ja osaamiseen perustuvia arvioita siitä, että miten asiat saattavat olla siinä kohtaa, kun ehdotettu lainsäädäntö tulee voimaan. Eräs haastateltava oli sitä mieltä, että virkamiesvalmistelussa ei pitäisi tehdä mitään muuta kuin puhtaasti teknistä valmistelua, koska muuten tarvittavat näkökulmat jäävät ottamatta huomioon. Työryhmien käytön ohella esille nousi kuulemisen merkitys lausuntokierrosten kautta. Tärkeänä nähtiin, että lausuntoja pyydetään riittävän laajasti, niiden antamiseen varataan riittävän pitkä aika ja saatu palaute myös otetaan huomioon. Tämän riittävän laajan asiantuntemuksen suhteen moni asia koettiin jo tällä hetkellä

toimivaksi. Eräs haastateltava totesi, että haastattelun kohteen olleen hankkeen aihealueen suhteen ministeriö on todella lähellä kenttää. Näin ollen hän oli luottavainen sen suhteen, että ministeriö saa kentältä tarvittavan positiivisen ja negatiivisen palautteen suoraan. Eräs toinen haastateltava puolestaan näki, että heidän ministeriössään viestitään mahdollisimman paljon ja pyritään kuulemisten kautta keräämään monipuolisesti tietoa säädösvalmistelun taakse. Lisäksi haastateltava näki, että näin saatua tietoa oikeasti pyritään hyödyntämään niissä hankkeissa ja siten pyritään niihin päämääriin, jotka vaikuttaisivat sen tiedon perusteella parhaimmilla. Hänen mukaan tämän-kaltainen läpinäkyvyys, avoimuus ja pyrkimys keskustella sidosryhmien kanssa kuuluvat Suomessa lainvalmistelukulttuuriin.

Useassa haastattelussa tuli esille tiettyjen alojen asiantuntemus ja osaaminen, jota tarvittaisiin kiinteämmin säädösvalmistelussa. Usea haastateltava toi esille, että oikeudellista osaamista ministeriöistä yleensä löytyy hyvin, mutta säädösvalmistelun tukena tarvittaisiin ekonomisteja. Taloudellisten vaikutusten arviointi ja muut taloudelliset seikat ovat keskeisessä asemassa, eikä monessakaan ministeriössä koettu olevan tähän liittyvää tietoa ja osaamista. Taloudellisen osaamisen lisäksi toivottiin, että ministeriöissä olisi muutenkin monipuolista osaamista esimerkiksi yhteiskuntatieteellistä osaamista. Eräs haastateltava toivoi lisää myös henkilöstön kiertävyyttä, koska hän näki, että esimerkiksi hallinnonaloilla voisi olla hyödyllistä tietoa, josta ei välttämättä ole riittävästi tietämystä ministeriössä. Henkilökierron ohella tätä tietoa voitaisiin jakaa aidoissa projekteissa eri toimijoiden kanssa.

Osaamisen ja prosessin kehittämiseen liittyen muutamassa haastattelussa nousi kehittämisajatuksena esille, että säädösvalmisteluun liittyvää tukea tulisi tasalaatuista ja rakenteellista. Tavoitteena tulisi haastateltujen mukaan olla, että riippumatta ihmisen henkilökohtaisesta kyvykkyydestä tai kokemuksesta, rakenne tai prosessi ikään kuin huolehtii laadusta. Tällaista tukea tarvittaisiin erityisesti niissä tilanteissa, kun valmistelun kohteena on valmistelijalle vieraampi aihealue tai kun kyseessä on kokematon lainvalmistelija. Tämä voitaisiin erään haastateltavan mukaan toteuttaa siten, että omassa ministeriössä on jokin taho (esimerkiksi tutkimusyksikkö, tutkimusosasto tai tutkimusryhmä), joka vastaa siitä, että on olemassa valmiit yhteydet oman alan tutkimuslaitoksiin. Lisäksi vastaavaa tahoja tarvittaisiin laajemmin valtioneuvostotasolla laajemmissa kysymyksissä. Ja sitten toinen kohta on, että on olemassa valtioneuvostotason laajempi. Lisäksi tukeen liittyen nousi esille, että enemmän hyödynnettäisiin työparityöskentelyä, jossa substanssiasiantuntija ja lainvalmistelija työskentelisivät yhdessä tai toisaalta uusi juristi saisi työparikseen ko-

keneemman juristin tukemaan ensimmäisissä hankkeissa. Asiantuntijuus ei siis ole enää johonkin rooliin tiivistyvää, vaan on entistä verkostoituneempaa, jolloin tiedon jalostamiseen asiantuntijoiden verkostoja olisi mielekästä kehittää systemaattisesti ja tavoitteellisesti sekä muodostaa virtuaaleja verkostoja ja niiden keskusteluympäristöjä (Laitinen 2009, 87).

5.3.4 Toiminnan resursointi ja organisointi

Aikatauluihin ja resursointiin liittyvät haasteet ovat vaivanneet säädösvalmistelua jo kauan, eikä tämä ongelma haastatteluiden perusteella ole väistynyt. Niemivuon (2002, 4–5) mukaan tultaessa 1990-luvulle lainvalmistelun arvostus laski, koska usein lainvalmistelijoiden tehtäväksi annettiin valmistella säädösehdotuksia epärealistisen lyhyissä määräajoissa. Seurauksena tästä oli hänen mukaansa lainvalmistelun laadun heikkeneminen. Nytkin suurin osa haastateltavista nosti esille yhtenä haasteena tiedon käytön suhteen säädösvalmisteluun liittyvät tiukat aikataulut ja resurssit. Osa haastatelluista näki tiukkojen aikataulujen vaikuttavan siihen, että valmistelua ei voida toteuttaa siten, kuin säädösvalmistelun ohjeistusten mukaan olisi tarkoitus. Joitakin vaiheita voi esimerkiksi jäädä kokonaan väliin tai vajaiksi aikataulupaineiden vuoksi, eikä asioiden arvioinnille ja pohtimiselle jää riittävästi aikaa. Useampi haastateltava toi yleisemmin esille, että olisi tärkeää, että lainvalmisteluprosessi voidaan toteuttaa siinä järjestyksessä kuin on tarkoitus. Näin voidaan huomioida esimerkiksi prosessiin kuuluvat vaiheet tietopohjan riittävyyden arvioinnista. Mikäli prosessissa joudutaan esimerkiksi aikataulupaineiden vuoksi oikaisemaan tiettyjä vaiheita, voi tarvittavia tietoja ja vaiheita jäädä puuttumaan. Kaksi haastateltavaa näki tiukkojen aikataulujen rajoittavan ennen kaikkea tiedon keräämistä, ei niinkään sen arviointia. Haastateltavat näkivät, että tietopohjan kapeus saattaa tulla ongelmaksi, kun ei ehditä hakemaan tietoa niin paljon kuin mitä on tarpeen. Tosiasia tuntuu olevan, että lainvalmistelussa ei ole rajattomasti aikaa, henkilötyövoimaa tai aina edes osaamista kattavan, monipuolisen tietopohjan kokoamiseen (Tala 2005, 105–108). Henkilöresursointi tuotti haastattelun kohteena olleissa hankkeissa ongelmia itse valmistelutyön ja tiedon kokoamisen suhteen. Laajempien taloudellisten resurssien puolestaan nähtäisiin mahdollistavan erilaisten selvitysten hankkimisen säädösvalmistelun tueksi. Tietoa nähtiin siis olevan saatavilla ja tiedonhankintamahdollisuudet koettiin monipuolisiksi, jos vaan aika ja resurssit mahdollistavat tie-

don keräämisen, analysoinnin ja tuottamisen säädösvalmistelua varten. Eräs haastateltava tiivistää nämä aikatauluihin ja resursseihin liittyvät haasteet seuraavasti:

”Sitten jos ajattelee ikään kuin sellaisessa vähän tyypillisemmässä hallituksen esityksessä tiedon käyttöön työssä, niin aika ja resurssit on avain siihen, et oikeesti pystytään tietoon käyttämään, et pystytään tekemään yhteistyötä talon sisällä ja niissä verkostoissa, joiden kanssa ikään kuin sitä ongelmaa tai sitä kysymystä pystyttäisiin tiedon kautta ratkaisemaan. Silloin kun aikaresurssi on pieni, niin voin kuvitella, että silloin ollaan tilanteessa, missä sitä tietoon, olemassa olevaakin tietoa ei pystytä käyttämään sillä tavalla kuin muuten olisi mahdollista.” (Hallitusneuvos 1, STM)

Tiettyistä prosessin vaiheista erityisesti etukäteissuunnitteluun ja perusvalmisteluun toivottiin enemmän aikaa. Etukäteissuunnittelun osalta tätä toivottiin, koska silloin olisi mahdollisuus pohtia tarvittavalla kokoonpanolla etenemistä, resursointia sekä tiedon osalta sitä, että mitä tietoa tarvitaan, mistä tietoa saadaan ja kuinka paljon tiedon keräämiseen ja arviointiin tarvitaan aikaa. Tällaisessa suunnitelmallisuudessa koettiin olevan puutteita. Ajankäytön ohella tällaisen suunnitelmallisuuden ja sen osittaisen puutteen nähtiin olevan myös organisointikysymys. Eräs haastateltava näki, että valmistelussa voitaisiin paremmin osoittaa tehtäviä esimerkiksi tiedonhankintaan liittyen, jolloin siitä tulisi järjestelmällisempää.

Yhtenä prosessiin ja organisointiin liittyvänä keskeisenä, mutta myöskin haasteellisenä osa-alueena haastatteluissa nousi esille vaikutusten arviointi, joka sisältyy perusvalmisteluvaiheeseen. Vaikutusarviointit tehdään yleensä ministeriön sisällä tai muutaman ministeriön yhteistyönä. Säädöshankkeiden vaikutusarviointi kattaa taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset (Oikeusministeriö 2007, s.8). Vaikutusten arviointiin liittyvät haasteet olivat moninaisia. Kaksi haastateltavaa toi esille, että ensinnäkin vaikutusten arviointia joudutaan ajoittain tekemään vanhan tiedon pohjalta. Asioita voidaan esimerkiksi joutua arvioimaan vanhojen tilastojen pohjalta, mutta siten, että pyritään arvioimaan sitä, mitä tapahtuu tulevaisuudessa. Toinen haastateltavista tiivistä asian seuraavasti:

”Et se haaste on se, että me pelataan tiedon perusteella, joka on vanhaa ja tarkoitus on muuttaa tulevaa. Siinä ei ole mitään varmuutta, että se menee sillä tavalla.” (Lainsäädäntöneuvos, OM)

Toinen vaikutusten arviointiin ja siinä käytettävään tietoon liittyvä haaste, joka nousi esille, oli epärealistiset odotukset vaikutusten arvioinnista. Ymmärrettiin se, että lainsäädännön ja sen vaikutusten arviointi on erityisen tärkeää, mutta toisaalta koettiin jossain tilanteissa mahdottomaksi saada sellaista tietoa, jonka pohjalta arviointi olisi mahdollista tehdä. Mahdottomaksi vaikutusten arviointi koettiin esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa olisi pitänyt arvioida hankkeen henkilöstöpoliittisia vaikutuksia yksittäisten henkilöiden näkökulmasta lainsäädännön voimaatulon myötä (esimerkiksi aikooko yksittäinen henkilö muuttaa uudelle paikkakunnalle), arvioida julkishallinnon organisaation sisäisen toiminnan organisointiin liittyviä asioita tai kun säädellään hyvin monimuotoista elinkeinoa.

Toisaalta taas koettiin, että ei välttämättä ole aina realistista tai hyödyllistäkään kaikkea selvittää, vaikka paineita erilaisten vaikutusten selvittämiseen tulee eri tahoilta. Feldman ja March (1981) ovat tunnistaneeet kolmenlaisia tekijöitä, jotka voivat johtaa toimintatilanteen kannalta liialliseen informaatioon ja siten organisaatioita rituaalimaiseen ja symbolimaiseen tietokäyttäytymiseen. Ensinnäkin voidaan puhua niin sanotuista vinoutuneista kannustimista eli mekanismista, jossa tiedon hankintaan liittyvät kustannukset ja tiedon hankinnan hyödyt jakautuvat epätasaisesti. Tämä on seurausta siitä, että tiedon keräämisen ja hyödyntämisen toiminnot ovat erillään. Mikäli tiedonhankinta tehdään erillään itse tiedonhankinnan käynnistävästä päätöksenteosta, voivat tiedonhankinnan kustannukset kasaantua ensin mainitulle funktiolle, kun taas viimeksi mainitut korjaavat hyödyn. Näissä tilanteissa päätöksentekijät ovat alttiita kahdenlaiselle kritiikille ja sillä voi olla vaikutuksensa tiedon keräämiseen liittyen. Mikäli päätöksenteon jälkeen asiat etenevät eri tavalla kuin arvioitiin, voidaan päätöksentekijöitä syyllistää sekä riittämättömästi että liiallisesta informaation hankinnasta. Yleensä kritiikki kohdistuu näistä ensin mainittuun eli riittämättömään tiedon hankintaan. Tämä puolestaan johtaa yleensä siihen, että päätöksentekijät preferoivat liiallista informaation keräämistä. Seurauksena voi olla päätöksenteon kannalta epäkurantin informaation kerääminen. Tämä liiallinen informaatio on kuitenkin päätöksentekijän näkökulmasta turvallisuudentunnetta lisäävä tekijä. Hieman samanlaisesta tilanteesta on kyse niin kutsutun moitteen välttämisen periaatteessa (Hood 2002, Vakkuri 2013). Kyseinen periaate tarkoittaa tilannetta, jossa huoli syylliseksi leimautumisesta voi johtaa käyttäytymiseen, jossa tietoa haetaan ja sovelletaan vaan asianomaisten selustan turvaamiseksi, eikä niinkään asiantilojen parantamiseksi. Tällaista käyttäytymistä voi ilmetä tilanteissa, joissa päätöksenteko kohdistuu tulevaisuuteen, josta kukaan ei voi olla varma. Näissä päätöksen-

tekoilanteissa päätös voi tulevaisuudessa osoittautua kehnoksi, vaikka vaihto-ehtoja olisi analysoitu huolellisesti. (Jalonen 2015, 50–52)

Useampi haastateltava toi vaikutusten arvioinnin kohdalla esille myös arviointineuvoston roolin. Asian esille nostaneet henkilöt kokivat, että arviointineuvostolta tuleva palaute, tulee jossain määrin liian myöhäisessä vaiheessa prosessia, jolloin on hankalaa enää lähteä hankkimaan kovin paljon uutta tietoa ja tekemään suuria muutoksia sen pohjalta. Ennemminkin toivottiin vaikutusten arviointiin liittyvää tukea ja asiantuntemusta perusvalmistelun aikana. Erityisesti tätä vaikutusten arvioinnin tukea toivottiin taloudellisten vaikutusten arvioinnin suhteen. Keinänen ym. (2019, 73) ovat tehneet tutkimuksessaan samankaltaisia havaintoja, joiden mukaan olisi tarvetta kehittää arviointineuvoston toimintaa parempaan vuorovaikutukseen ministeriöiden kanssa erityisesti niin, että tämä työskentely tukisi lainvalmistelijoita heidän työssään.

5.3.5 Poliittisen ohjauksen vaikutus

Riittävän tietopohjan ollessa koossa ollaan vaiheessa, jossa oikeuspolitiikka tulee mukaan. Tämä on se vaihe, jossa Niemivuon mukaan arvot ja arvostukset alkavat näytellä keskeistä osaa. (Niemivuo 2002, 85–86)

Valmistelijat kuitenkin tunnistavat, että kyseessä on poliittinen prosessi, jonka kautta hallituksen esitys etenee. Monesti hallituksen esitys on niin sanotusti ”poliittinen paperi” ja siinä on ”poliittinen tahto”. Arvovalintojen teko päätöksenteossa kun kuuluu poliitikoille (Branders 2015, 259). Haastateltavat tunnistivat, että on sellaisia säädösvalmisteluhankkeita, jotka sisältävät enemmän poliittista kiinnostusta kuin toiset. Yleensä tällöin on kyse poliittisista arvoalinnoista ja se tuo haastateltavien mukaan mukanaan haastetta esityksen tietopohjaan eli tiedon keräämiseen, tiedon tuottamiseen ja tiedon antamiseen hallituksen esityksessä.

Prosessin poliittisen luonteen vuoksi on siis mahdollista, että valmistelijan esittämä linja muuttuu valmistelun edetessä tai vielä valtioneuvoston yleisistunnossa. Kaksi haastateltavaa toi esille, että heidän hankkeessaan tietoa oli koottu valmisteluvaiheessa, mutta koska kyseessä oli poliittisesti herkkä aihe, kootun tiedon (mm. lakitekniset tiedot, tutkimustiedot, tilastotiedot) merkitys, sekä pohjalta tehty esitys eivät sellaisenaan vastanneet poliittis-

ten päätöksentekijöiden tahtotilaa. Näin ollen esitystä jouduttiin molemmissa tapauksissa muuttamaan ja arvokysymykset muodostuivat koottua tietoa vahvemmaksi pohjaksi esitykselle. Eräs haasteltava koki, että tämänkaltaisissa tilanteissa valmistelussa koottu ja analysoitu ”*tieto voi mennä hukkaan*”, kun valmisteluvaiheessa kootun ja käytetyn tiedon rooli voi heikentyä prosessin edetessä. Yhteiskunnallinen päätöksenteko on Niemisen ym. (2019) mukaan pohjimmiltaan poliittista toimintaa, ja koska lainvalmistelu on mitä suuremmissa määrin yhteiskunnallista päätöksentekoa, niin myös siihen kuuluu luontevasti. Poliittinen ohjaaminen lakihankkeissa voi olla monenlaista marginaalisesta yleisohjauksesta voimakkaaseen ja yksityiskohtaiseen ohjaamiseen asti, ja se voi kohdistua lainvalmistelun eri vaiheisiin joskus jopa niin, että valmistelun aikana tehdään merkittävä linjanmuutos (Rantala 2011). Rantalan (2016) mukaan poliittinen ohjaus voi muodostua ongelmalliseksi, jos se on niin vahvaa, että esimerkiksi vaihtoehtojen sääntelyratkaisujen pohdinnalle tai erilaisten näkemysten huomioon ottamiselle ei jää valmistelussa aidosti tilaa.

Tiedon keräämiseen ja siihen, että minkälaista tietopohjaa käytetään ja missä verkostossa tiedonhankintatyötä tehdään, vaikuttaa se, että ratkaistaanko ongelmaa alusta alkaen vai tehdäänkö työtä jossa jo ratkaisu on annettu. Silloin jos ratkaistaan ongelmaa, ratkaisu valikoituu prosessin myötä. Näissä tilanteissa tietoa pystytään käyttämään monipuolisemmin, kuin tilanteessa, jossa ratkaisu on enemmän ennalta määriteltä. Jos ratkaisu on valmiimpi, ei käytettävissä olevasta tiedosta ole vastaavaa hyötyä. Joskus siis jo hallitusohjelman ratkaisut sitovat lainvalmistelijan käsiä siinä määrin, ettei tutkimustietoa voida täysimääräisesti hyödyntää. (Nieminen ym. 2019, 21)

Muutama haastateltava näki, että aikaisemmin oli enemmän asiantuntijapohjaista valmistelua, jossa pohdittiin ja selvitettiin ennen päätöksentekoa. Tässä toimintatavassa hallitus asetti tietyn tavoitteen ja virkamiesten tehtävänä oli pohtia kuinka asetettuun tavoitteeseen päästään. Viime vuosina prosessi on poliittisesti kiinnostavien hankkeiden kohdalla ollut jossain määrin päinvastainen, eli tavoitteiden sijaan on määriteltä enemminkin keinoja ja vaatimuksia tavoitteiden sijaan. Näin ei välttämättä pystytty hyödyntämään tietoa täysimääräisesti ja arvioimaan kaikkia vaikutuksia. Toisaalta nähtiin, että myös kiire voi osaltaan aiheuttaa sen, että asioita valmistellaan ratkaisun perusteella, eikä aidosti tiedon pohjalta.

Tietoa tarvitaan siinä vaiheessa kun tehdään päätöksiä poliittisista linjauksista ja silloin kun asia vaikutuksineen esitetään eduskunnalle ja yhteiskunnalle. Tiedolla on keskeinen rooli myös jälkiarviointivaiheessa. Poliittinen tahto voi kuitenkin tuoda prosessiin ja tiedon

käyttöön edellä kuvatun kaltaisia epäjohdonmukaisuuksia. Muutama haastateltava näki jopa ristiriidan lainsäädäntöprosessin hyvän rakenteen, periaatteiden ja toisaalta poliittisen realismin välillä. Eli tilanteet voivat olla haastavia, kun hyvä valmistelu, hyvät prosessit ja koottu tietoa kohtaavat voimakkaat poliittiset mielipiteet ja arvovalinnat. Näissä tilanteissa ei aina välttämättä edetä lainvalmistelun periaatteiden ja prosessin mukaisesti. Eräs haastateltava toivoi, että myös tulevaisuudessa poliittiset päätöksentekijät nojaavat vahvasti tutkimustietoon, eikä populistinen ote saa liikaa jalansijaa.

Husmanin ja Johansonin (2015) mukaan poliittisesti valintoja perustellaan mielellään tutkimustiedolla, koska sen voidaan nähdä tuottavan poliitikoille oikeutuksen välineen erilaisen tavoitteiden ajamiseen. Faktojen ja arvojen irrottaminen toisistaan on usein hankalaa, eikä välttämättä edes toivottavaa, kun on kyse inhimillisestä toiminnasta. Mikäli julkinen sektori toimisi täysin järkipäisesti huomioimatta arvoja, vähenisivät niin poliittisten ideologioiden merkitys kuin myös inhimillisten merkitysten muodostuminen. Arvot heijastuvat rajauksissa, valinnoissa ja korostuksissa eri tavoin. Tosiasia siis on, että tieteellinen tieto ei yksinomaan voi ohjata poliittista päätöksentekoa, koska se on vain yksi kilpaileva päätöksenteon peruste tai argumentti tai muiden joukossa. Tieteellisen tiedon ohella päätöksentekoon vaikuttavat esimerkiksi henkilökohtaiset kokemukset ja mielipiteet, puolueen näkemys sekä äänestäjien kanta. Perinteisessä edustuksellisessa demokratiassa tutkittua tietoa arvostetaan. Tähän arvostukseen ja merkitykseen kuitenkin vaikuttavat myös muu tietopohja, äänestäjiltä tuleva palaute, odotukset ja toiveet sekä poliittisen päätöksenteon rytmi. (Husman & Johanson 2015, 69–87; Lähtenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 115–119)

5.4 Tutkimustulosten yhteenveto

Lainvalmisteluprosessi käynnistyy aloitteesta, joka voi olla esimerkiksi hallitusohjelman kirjaus, eduskunnan lausuma, kansalaisaloite tai valtion talousarvioehdotus, joka edellyttää muutoksia lakeihin. Tässä työssä tarkastellut hallituksen esitykset ovat olleet hallitusohjelmaan kirjattuihin painopistealueisiin liittyviä lainsäädäntöhankkeita. Aloitteesta käynnistyy prosessi, joka sisältää useita eri vaiheita, joissa hankitaan ja käytetään tietoa. Tässä työssä on tarkasteltu esi- ja perusvalmisteluvaiheita, jotka pitävät sisällään vielä monia eri vaiheita. Esivalmistelussa tehdään muun muassa alustava kartoitus asian taustasta, päätös

esivalmistelun käynnistämisestä, varsinainen esivalmistelu sekä päätös hankkeen asettamisesta. Perusvalmistelussa puolestaan muun muassa kootaan tietopohjaa, määritellään ratkaisuvaihtoehdot ja arvioidaan niiden vaikutuksia, laaditaan luonnos hallituksen esitykseksi sekä hyväksytään tämä luonnos.

Itse prosessi on kuvattu hyvin tarkkaan OM:n säädösvalmistelun prosessioppaassa. Sellaisenaan sen voi nähdä ilmentävän lineaarista ja rationaalista mallia. Tällaisessa mallissa lainvalmistelu etenee tiettyjen vaiheiden kautta ja voidaan käsittää järkeen perustuvaksi ongelmanratkaisuksi, jossa oletuksena on, että lainvalmistelijat pystyvät tieteellisen tiedon ja järjellisen päättelyn avulla säätämään jollakin päätöskriteerillä mitaten parhaita mahdollisia lakeja (Pakarinen 2011, 5). Tällaisessa mallissa tiedonkäytön voidaan nähdä olevan myös lineaarista eli tietoa tuotetaan, välitetään ja käytetään tai ei-käytetä (Lähtenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 123). Kyseessä on kuitenkin hyvin tietointensiivinen prosessi, jonka sisällä toistuu useaan kertaan tiedonhallinnan prosessi. Tässä tiedonhallinnan prosessissa tietotarpeita määritellään sekä tietoa hankitaan, tallennetaan, jaetaan ja käytetään. Niin säädösvalmistelua kuin tiedonhallinnan prosessiakin leimaa tätä nykyä yhä enenevissä määrin syklinen luonne. Esimerkiksi Keinänen ja Vuorela (2015) ovat esittäneet, että lain-säädännön päätöksenteko etenee ongelman määrittelyn, tavoitteiden asettamisen, toimintavaihtoehtojen tunnistamisen, niiden vaikutusten arvioinnin ja parhaimman vaihtoehdon valinnan kautta valitun vaihtoehdon toimeenpanoon. Tämän jälkeen sykli voi käynnistyä uudestaan. Myös valtioneuvoston kanslian (2009, 2011) selvityksissä on nähty, että säädösvalmistelun taustalla voidaan nähdä ajatus politiikan jatkuvuudesta ja päätöksenteon syklisyydestä. Tässä mallissa tieto on läsnä kaikissa vaiheissa, kun päätöksentekoa ennakkoivasti palveleva tieto luo arviointikriteeristöä ja -pohjaa päätösten jälkikäteiselle vaikutavuusarvioinnille, jonka tuottamaa tietoa voidaan puolestaan käyttää hyväksi politiikan uudelleen suuntaamisessa ja päätöksenteon seuraavissa vaiheissa. Hieman samaan tapaan Virtasen, Stenvallin ja Ranniston (2015) mukaan tieto kytkeytyy politiikkasyklin kaikkiin vaiheisiin, oli kyse sitten suunnittelu-, toimeenpano- tai tilintekovaiheesta. Ainoastaan tiedonintressi vaihtelee vaiheen mukaan. Talan (2005) mukaan valmistelutyöhön sisältyy varsinaisen prosessin lisäksi myös erilaisia lainvalmistelijan työ- ja ajatusprosesseja, joissa tietoa kertyy vaiheittain. Tämä tulee esille myös säädösvalmistelun prosessiohjeistuksessa, jossa kootaan tietoa ja aina uudessa vaiheessa korostetaan jo kootun tietopohjan arviointi sekä lisätiedon hankintaa. Tietopohja siis jalostuu koko prosessin ajan. Lainvalmistelun voidaan siten nähdä tätä nykyä yhä enenevissä määrin tiedon näkökulmasta monipolvisena

ja syklisenä prosessina, jossa tietoa tuotetaan, välitetään, louhitaan, muokataan ja manipuloidaan monissa eri vaiheissa ja eri tavoin (Raivio 2014, 15; Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 123). Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua tiukkoihin aikatauluihin ja riittämättömiin valmistelijaresursseihin liittyvät ongelmat, mikäli tästä syystä ei ehditä kokoamaan riittävää tietopohjaa.

Kun sekä säädösvalmisteluprosessissa että sen sisällä toistuvassa tiedonhallinnan prosessissa on siirrytty yhä enemmän lineaarisesta prosessista kohti syklisyyttä ja monipolvisuutta, voi tällä nähdä olevan yhtymäkohtia myös kompleksisuusteorioihin ja pirullisiin ongelmiin. Säädösvalmistelun kautta ratkotaan monia yhteiskuntaan liittyviä tavoitteita ja ongelmia, ja siten siinä on nähtävissä myös yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistuminen eli niin kutsuttu pirullisuus. Tämä aiheutti ongelmia myös tutkimuksen kohteena olleissa hankkeissa, koska tietoa ei ollut joko saatavilla tai aihealuetta oli vaikea määritellä. Lindell ym. (2014, 92) tuovat esille, että kompleksisuusajatteluun sisältyy lukuisia metaforia, joista yksi on juuri epälineaarisuuden metafora. Kyseinen metafora korostaa pirullisen ongelmien vivahteikkoutta ja laajuutta sekä niihin löydettyjen ratkaisuvaihtoehtojen moninaisuutta. Tilanne on jopa sellainen, että kaikkia löydettyjä vaihtoehtoja ei voida ratkaista päätettäessä ottaa huomioon. Tästä syystä kompleksisuusajattelussa korostetaan, että ratkaisuja etsittäessä ei kannata soveltaa liian suoraviivaisia (lineaarisia) menetelmiä, vaan menetelmiä, jotka tarkastelevat ongelmaa ja sen sisältöä mahdollisimman epälineaarisesti pyrkimällä ymmärtämään ongelman eri vivahteet ja sävyt sekä niihin liittyvät ratkaisuvaihtoehdot.

Säädösvalmistelussa tarvittava tieto on monipuolista. Itse ryhmittelin tutkimuskirjallisuuden sekä haastatteluiden pohjalta tiedon viiteen kategoriaan, jotka ovat data/informaatio, tutkimustieto, oikeudellinen tieto, lausunto- ja kuulemispalaute sekä inhimillinen pääoma. Näistä ainoastaan oikeudellinen tieto oli luonteeltaan sellaista, ettei siihen kohdistunut erityisiä huomioita tai kehittämiskohteita. Säädösvalmistelussa käytettyä dataa ja informaatiota olivat esimerkiksi tilastotiedot sekä kustannus- ja resurssitiedot. Monenlaista tietoa käytetään, mutta ministeriöillä itsellään hyvin vähän dataa/informaatiota. Tämä on kuitenkin ymmärrettävää ottaen huomioon, että esimerkiksi tutkimustiedon tuottaminen ei ole ministeriöiden substanssia, vaan tämä tehtävä kuuluu monesti hallinnonalojen virastoille ja tutkimuslaitoksille. Näille toimijoille kuuluu monesti myös tämän datan/informaation kerääminen.

Tutkimustieto, sen hyödyntäminen sekä siihen liittyvät haasteet nousevat korostetusti esille säädösvalmistelussa. Näin siitakin huolimatta, että tutkimuksessa tarkasteltiin laajasti tiedon eri muotoja. Säädösvalmistelussa hyödynnetään aiempia selvityksiä ja tutkimuskirjallisuutta, mutta hankkeissa myös tilataan suunnattuja selvityksiä/tutkimuksia aiheeseen liittyen. Yksi keskeinen instrumentti tässä yhteydessä on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VNTeas). Suurin ongelma on tutkimustiedon ja päätöksenteon sekä ajallinen että sisällöllinen kohtaamattomuus. Säädösvalmistelussa päätöksenteon rytmi on entistä nopeatempoisempi ja tutkimustiedon tuottajat eivät välttämättä kykene vastaamaan tähän tarpeeseen. Toisaalta taas tutkimuslaitoksilla voi olla omat tutkimusohjelmansa tai julkisen hallinnon tiedontarpeiden selvittäminen ei ole riittävän houkuttelevaa kannustinjärjestelmien vuoksi, jolloin säädösvalmistelun ja tiedontuottajien intressit eivät kohtaa sisällöllisestä. Parempaa vuorovaikutusta näiden toimijoiden välillä on peräänkuulutettu jo pidemmän aikaa tämän ongelman ratkaisemiseksi.

Sidosryhmien rooli nousi keskeisenä tiedon näkökulmasta esille niin eksplisiittisen lausunto- ja kuulemispalautteen kautta, mutta erityisesti myös työryhmätyöskentelyn kautta ilmetten siten kokemusperäisenä tietona ja osaamisena. Hankkeissa oli hieman eroja siinä, kuinka paljon sidosryhmien kokemusta, tietoa ja osaamista hyödynnettiin, mutta monessa kohdassa se nousi esille arvokkaana kokemusperäisenä tietolähteenä. Siten tämä tieto voidaan nähdä jopa Lähteenmäki-Smith'n ja Kuitusen (2015) tavoin keskeisenä yhteiskunnallisen uudistamisen lähteenä, jolla saadaan parempaa ja tarkoituksenmukaisempaa lainsäädäntöä. Säädösvalmistelussa hyödynnetään paljon myös valtioneuvoston omaa tietoa ja osaamista eli omaa inhimillistä pääomaa. Ministeriöt ovat hyvin riippuvaisia esimerkiksi datan ja tutkimustiedon osalta ministeriöiden ulkopuolisista toimijoista, jolloin ministeriöiden tehtäväksi voidaan katsoa kuuluvaksi asiantuntemus tiedon kokoamiseen ja sen analysointiin/hyödyntämiseen liittyen. Hiljainen ja kokemusperäinen tieto sekä osaaminen nousivat tutkimuksessa esille sekä tärkeänä tekijänä, mutta myös haasteena. Hankkeissa hyödynnettiin ministeriöiden omien valmistelijoiden kokemusta ja osaamista, mutta myös tätä implisiittistä tietoa sekä osaamista haetaan säädösvalmistelutyössä hyvin paljon ministeriöiden ulkopuolelta. Ongelmaksi tämä osaaminen voi muodostua säädösvalmistelussa lähinnä tietynlaisen osaaminen puutteen vuoksi. Erityisesti nousi esille, että taloudellista osaamista tarvittaisiin kiinteämmin säädösvalmistelussa, koska kaikissa ministeriöissä tällaista osaamista ei ole riittävästi saatavissa, vaikka esimerkiksi lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointi on noussut keskeiseen asemaan. Monipuolisen eksplisiittinen ja implisiittinen

tiedon lisäksi ministeriöihin ja säädösvalmisteluprosessiin voidaan katsoa sisältyväksi paljon myös Delongin (2004) määritelmän mukaista rakenteellista tietoa, joka on organisaation systeemeissä, prosesseissa ja rutiineissa, joilla säädösvalmisteluhankkeita viedään eteenpäin.

Käyttämäni säädösvalmistelun tietotarpeiden kategorisointi kumpuaa suoraan haastatteluisista ja on siten hyvin käytännönläheinen. Siinä on kuitenkin nähtävissä ajatus tiedon eri tasoista, jossa käytetään toisaalta dataa, mutta myös pidemmälle jalostettua tietoa, kuten ymmärrystä tai tietämystä. Tiedon tasoja pohdittaessa herää tietysti kysymys, näkyykö prosessissa tiedon korkein taso eli viisaus. Esimerkiksi Ryttilä (2011, 203-204) on päätenyt siihen, että yksilön omistama tieto ei ole sama kuin viisaus (wisdom), koska viisaudessa on kysymys kokonaisvaltaisesta ja tasapainoisesta maailmankatsomuksen käsitteestä. Viisautteen kuuluu hänen mukaansa tiedon aineiden lisäksi erottamattomasti moraalinen ulottuvuus sekä omakohtaisesti punnittu ja ihmiskunnan kokemukseen nojautuva arvojärjestelmä hyvän elämän päämääristä. Tämän perusteella näkisin, että säädösvalmistelussa käsiteltävä tieto itsessään ei edusta viisautta, vaan prosessin kautta pyritään muodostamaan viisautta eli tavoitteen kannalta parasta mahdollista lainsäädäntöä, johon liittyy tiedon lisäksi poliittinen arvomaailma.

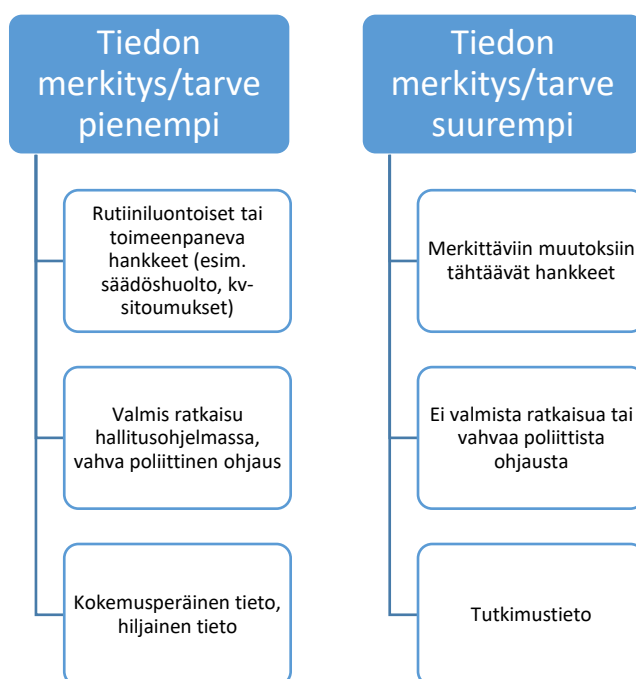
Käyttämässäni tiedon luokittelussa on nähtävissä vahvasti myös jako esimerkiksi Nonakan ja Takeuchin (1995) määrittelemään eksplisiittiseen ja implisiittiseen tietoon. Säädösvalmistelussa hyödynnetään paljon eksplisiittistä eli täsmällistä, näkyvää tietoa. Tutkimuksessa nousi kuitenkin vahvasti esille kokemukseen perustuva, näkymätön implisiittinen tieto. Tämä implisiittinen tieto voi olla valmistelijan omaa tietoa, mutta myös laajemmin oman ministeriön, valtioneuvoston tai sidosryhmien tietoa. Erityisesti säädösvalmisteluhankkeissa, joissa työtä tehdään valmistelutiiminä tai työryhmänä voi nähdä tapahtuvan hiljaisen tiedon muuttumista näkyväksi Nonakan ja Takeuchin (1995) määrittelemän prosessin kautta. Säädösvalmisteluhankkeissa ihmiset jakavat tietojaan ja kokemuksiaan (sosialisaatio), nämä jaetut kokemukset ja tiedot muuttuvat sanoiksi ja teksteiksi (ulkoistaminen), tietoja ja kokemuksia yhdistetään (yhdistäminen) ja lopuksi tietoa sisäistetään (sisäistäminen).

Tätä säädösvalmistelussa käytettävää tietoa voitaisiin myös kategorisoida jotenkin toisin, tukeutuen tiedosta muodostettuihin käsitteisiin ja teorioihin. Esimerkiksi Delongin (2004) määritelmä inhimillisestä tiedosta eli siitä mitä ihminen tietää, taitaa tai osaa voisi avata erityisesti säädösvalmisteluprosessin kokemuseräistä tietoa yhtä lailla Nonakan ja Takeuc-

hin hiljaisen tiedon käsitteen rinnalla tai sen sijasta. Myös esimerkiksi Blacklerin tiedon tyypit voisivat avata uusia näkökulmia tietoon säädösvalmistelussa. Haastattelussa nousi esille, että täytyisi pitää huolta siitä, että riippumatta ihmisen henkilökohtaisesta kyvykkyudesta tai kokemuksesta (uudet vs. kokeneet lainvalmistelijat) rakenne tai prosessi huolehtisi säädösvalmistelun laadusta. Tätä näkemystä voisi tukea Blacklerin näkemys ankkuroidusta tiedosta (embedded knowledge), joka on organisaation rutiineissa, teknologiassa ja erilaisissa menettelytavoissa. Tiedon tarkastelu näiden määrittelyjen kautta voisi avata uusia näkökulmia itse tietoon, mutta myös sen hallintaan ja hyödyntämiseen valtioneuvoston päätöksenteossa.

Erilaisista haasteista huolimatta tieto jalostuu ja siitä luodaan säädösvalmisteluprosessissa arvoa, kun tarjolla olevaa tietoa hyödynnetään. Tiedon kautta muodostuva tilannekuva koostuu sekä organisaation ulkopuolelta että organisaation sisältä kerätystä tiedosta. Siihen tarvitaan tietojärjestelmistä saatavan tiedon ja tutkimustiedon lisäksi myös inhimillistä tietoa ja osaamista. Kysyttäessä haastateltavilta tiedon merkityksestä säädösvalmistelulle kaikki myönsivät tiedon olevan keskeisessä roolissa ja jossain määrin kysymystä jopa ihmeteltiin itsestäänselvyytensä. Kun pohditaan säädösvalmistelussa hyödynnettävän tiedon merkitystä tai arvoa, niin tutkimuksessa nousi esille kolme keskeistä näkökulmaa tähän liittyen (kuva 7).

Kuva 7. Säädösvalmistelussa hyödynnettävän tiedon merkitys/tarve



Tutkimuksessa kuitenkin nousi esille ensinnäkin se, että asia on jossain määrin hankekoh-
tainen. Asiaan vaikuttaa se, minkä luonteisesta hankkeesta on kyse eli ollaanko tekemässä
rutiiniluonteista muokkausta tai toimeenpanemassa esimerkiksi kansainvälisiä sopimuksia
vai tähdätäkö merkittävään muutokseen. Tiedon rooliin ja merkitykseen vaikuttaa myös
se, onko esimerkiksi hallitusohjelmassa olemassa asiaan liittyen valmis ratkaisu vai lähde-
tääkö sitä aidosti hakemaan tiedon ja säädösvalmisteluprosessin kautta. Myös poliittinen
ohjaus vaikuttaa tähän ja voi siten vaikuttaa tiedon arvoon vielä aivan prosessin päätöksen-
tekovaiheessa. Koottu tieto voi silloin ”mennä hukkaan”.

Kolmantena näkökulmana nousi esille tutkimustiedon arvostus suhteessa kokemuseräi-
seen/hiljaiseen tietoon. Tutkimustiedon rooli säädösvalmistelussa on tunnustettu jo kauan
ja sitä on pyritty kehittämään monien eri hankkeiden ja selvitysten kautta. Kokemuseräi-
nen/hiljainen tieto eivät kuitenkaan nouse yhtä vahvasti esille. Toki myös esimerkiksi si-
dosryhmien kuulemista ja osallistamista on pyritty kehittämään aina 1990-luvun alusta
alkaen, mutta niiden osallistuminen korostui merkittävästi vasta paremman sääntelyn oh-
jelman myötä 2006–2011. Osa haastatelluista korosti vahvasti sidosryhmien kokemuseräi-
sien tiedon merkitys säädösvalmistelun laadun kannalta, että saadaan käytännössä toimi-
vaa lainsäädäntöä. Osa haastatelluista myös koki, etteivät kaikki ministeriöt hyödynnä yhtä
paljon tätä sidosryhmien asiantuntemusta. Kirjallisuus tukee tätä näkemystä tutkimustiedon
korkeammasta merkityksestä suhteessa inhimilliseen tietoon, että esimerkiksi Nieminen
ym. (2019) ovat tehneet huomion, ettei hallinnon sisäistä tietoa tai sidosryhmäyhteistyötä
tuoda esille läheskään yhtä usein kuin tutkimustietoa hankkeiden tietopohjaa kuvattaessa.

Sekä säädösvalmisteluprosessin että tiedon osalta voi todeta, että oman tutkimukseni ohella
vastaavia huomioita on tehty useissa kehittämishankkeissa ja selvityksissä kautta. Usein
kuitenkin näitä kehittämistoimenpiteitä ei saatu vietyä käytäntöön asti. Eri kehittämishank-
keilla on ollut tavoitteena laajentaa tiedon käyttöä siten, että valmistelussa kerättäisiin jat-
kossa riittävän laajasti ja syvällisesti eri vaihtoehdoista. Valtioneuvoston päätöksessä
(10.10.2019) strategisen tutkimuksen teema-alueista ja painopisteestä vuodelle 2020 nou-
see jälleen esille tietoon perustuva päätöksenteko. Tarkoituksena on etsiä ratkaisuja siihen,
miten tietoa voidaan käyttää kriittisesti ja rakentavasti niin yksilöiden kuin yhteiskunnalli-
senkin päätöksenteon ja toiminnan tukena. Tämän päätöksenkin myötä voi nähdä, että tie-
don arvo tunnustetaan lainvalmistelijoiden ohella myös päätöksentekijöiden toimesta, mut-
ta säädösvalmistelun kohdalla kyseessä on poliittinen prosessi, jossa tiedon ohella arvoilla
ja arvostuksilla on keskeinen osa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Säädösvalmistelu on hyvin tietointensiivinen prosessi, joka vaatii paljon erilaista tietoa ja eri vaiheissa. Tässä tutkimuksessa tutkin tietoa säädösvalmisteluprosessissa ja erityisesti kyseisen prosessin esivalmistelu- ja perusvalmisteluvaiheissa. Tutkimuksen kohteena olivat hallituksen eduskunnalle antamat hallituksen esitykset syysistuntokaudella 2017 ja näistä vielä tarkemmin ne hallituksen esitykset, jotka liittyivät hallituksen painopistealueisiin ja sitä kautta kärkihankkeisiin. Painopistealueita olivat esimerkiksi työllisyys ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus sekä hyvinvointi ja terveys. Tarkemmin tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kyseisten lainvalmisteluhankkeiden esi- ja perusvalmistelun tietotarpeet, tiedon arvo ja merkitys sekä tietoon liittyvät haasteet ja kehittämiskohteet näissä vaiheissa. Tutkimukseni oli laadullinen tapaustutkimus, jossa pyrin kuvaamaan asiaa mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Aineistonkeruu tapahtui puolistrukturoituna teemahaastatteluna, jossa kysymysten muoto oli sama, vaikka niiden järjestys hieman vaihteli haastattelun kulusta riippuen. Haastattelin kaikki ne säädösvalmistelijat, jotka vastasivat haastattelukutsuuni ja joiden kanssa haastattelusta saatiin sovittua. Näin ollen haastatteluun osallistui 1-2 valmistelijaa 13 eri hallituksen esityksen osalta. Haastatteluaineistojen analysointi tapahtui hyödyntäen teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Näin ollen lähestyin aineistoa sen omilla ehdoilla ja vasta analyysin edetessä sijoitin sen viitekehyksessä esille tuotuun teoriaan. Koska ministeriöt eivät itse omista kovinkaan paljon tätä säädösvalmistelussa tarvittavaa tietoa, nousee ministeriöiden osalta keskeiseksi sen tiedonhallinnan prosessin hallinta ja sen osaamisen hallinta, jolla tietotarpeita voidaan tunnistaa, tietoa voidaan hankkia, analysoida ja käyttää päätöksenteossa.

Tutkimuksessa selvisi, että säädösvalmistelun esi- ja perusvalmisteluvaiheen tietotarpeet ovat hyvin moninaiset. Tutkimustiedon käyttö korostuu usein, mutta valmistelussa tarvitaan erilaista dataa sekä oikeudellista tietoa. Myös kokemuseräisellä asiantuntijätiedolla niin sidosryhmien kuin ministeriöiden virkamiesten taholta on keskeinen rooli, kun pohditaan miten lainsäädäntö toimii käytännössä ja arvioidaan käytettävissä olevaa tietoa. Tutkitun tiedon ohella lainvalmistelussa käytettävä tieto on siis monimuotoistunut. Esimerkiksi Lähteenmäki-Smith ja Kuitunen (2015, 115–119) ovat jopa sitä mieltä, että tutkimustieto ei ole ainoa olennainen uudistuksen ajuri eikä välttämättä aina edes hyödyllisin tai tarvittavin

tietopohja. Koska ongelmien ratkaisuun tarvitaan useita eri näkökulmia, tuottaa valtioneuvoston päätöksentekoon tietoa akateemisen kentän lisäksi hallinnollisen tutkimuksen kenttä (esim. ministeriöiden hallinnonalan virastot ja laitokset) sekä hallinnon ulkopuolisen toimijat, kuten erilaiset neuvonantajat, konsultit, etujärjestöt ja muut mielipiteenmuokkaajat (Virtanen et al. 2015, 16–19).

Ulkopuoliset tahot eivät ole kuitenkaan ainoat, jotka tuottavat tietoa lainvalmisteluun, vaan keskeinen rooli on myös säädösvalmisteluun osallistuvien virkamiesten omalla asiantuntemuksella ja osaamisella. Esimerkiksi Tala (2005, 89–91) korostaa, että lainvalmistelu ymmärretään nykyisin tietoon ja asiantuntemukseen perustuvaksi. Useilla haastatteluun osallistuneilla virkamiehillä oli taustallaan pitkä kokemus säädösvalmistelusta ja siten voidaan katsoa heidän omaavan laaja-alaista osaamista ja tietoa. Hankkeissa hyödynnettiin myös muiden osastojen ja yksiköiden sekä ministeriöiden virkamiesten tietoa ja osaamista. Erityisen suuri kysyntä haastattelujen perusteella kohdistui taloudelliseen osaamiseen, koska taloudellisten vaikutusten arviointi on noussut lainsäädännön valmistelussa niin keskeiseen rooliin. Asiantuntijatiedon merkitys vielä korostuu lainsäädäntöprosessin myöhemmissä vaiheissa, kun eduskunnan valiokunnat järjestävät asiantuntijoiden valiokuntakuulemisia hallituksen esityksiin liittyen (Nieminen ym. 2019, 92).

Koska tietotarpeet ovat moninaiset ja myös säädösvalmisteluun osallistuvien joukko voi olla moninainen joko tiedontuotannon tai työryhmyöskentelyn näkökulmasta, voidaan nähdä, että vuorovaikutus nousee esiin yhtenä keskeisenä tekijänä niin säädösvalmisteluprosessin kuin tietoperustaisuuden näkökulmasta. Deliberatiivisen demokratian tutkimusperinne korostaa säädösvalmistelun näkemistä eri osapuolten välisenä hedelmällisenä oppimistilanteena, jossa ne löytävät yhteisessä vuorovaikutuksessa uusia hyviä ratkaisuja ongelmiin. Koska säädösvalmistelu on luonteeltaan yhteiskuntapoliittista suunnittelua, ratkotaan sillä hyvin usein pirullisia ongelmia. Näin ollen eri intressiryhmät voivat nähdä ratkaisuja näihin ongelmiin oman tulkintansa kautta ja seurauksena on useita eri määritelmiä. Näkökulmien tuominen yhteen on siten ratkaiseva vaihe, joka edellyttää yhteistyötä julkisen hallinnon virkamiesten, poliittisten päätöksentekijöiden, tiedontuottajien (tutkijoiden) ja tiedon hyödyntäjien (esim. elinkeinoelämä, kansalaisjärjestöt ja kansalaiset) välillä. Oleelliseksi muodostuu se, kuinka tietoa tulkitaan yhdessä vuorovaikutuksessa toisten kanssa.

Tiedon ja erityisesti tutkitun tiedon arvo pääomana valtioneuvoston toiminnassa ja lainvalmistelussa selkeästi ymmärretään ja tunnustetaan. Erilaisia painotuksia tiedon arvon suhteen on kuitenkin löydettävissä. Tutkitun tiedon keskeinen arvo nousi esille niin tässä tutkimuksessa, kuin monissa aiemmissakin tutkimuksissa ja selvityksissä. Sen sijaan kokemusperäisen tiedon tai hiljaisen tiedon merkitys suhteessa tutkittuun tietoon on vielä vähemmän tunnustettu, vaikka sillä on keskeinen merkitys säädösvalmistelussa. Erot tiedon merkityksessä tulevat esille myös säädösvalmisteluhankkeen luonteesta riippuen. Ruutiiniluonteisissa tai toimeenpaneivissa hankkeissa tiedon tarve ei ole välttämättä yhtä suuri kuin hankkeissa, joissa tavoitellaan merkittävää yhteiskunnallista muutosta. Myös poliittinen ohjaus vaikuttaa tiedon arvoon, koska tietoa ei välttämättä voida hyödyntää täysimääräisesti, mikäli ratkaisu on muotoiltu jo hallitusohjelmassa.

Säädösvalmistelua ja tiedon käyttöä valtioneuvoston päätöksenteossa on pyritty kehittämään vuosien ajan erilaisissa selvityksissä ja kehittämishankkeissa. Tiettyjä asioita on saatu vietyä eteenpäin, koska esimerkiksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta on organisoitu ja lainsäädännön arviointineuvosto aloittanut toimintansa vuonna 2015. Tästä huolimatta tietyt huomiot ja ongelmakohdat ovat toistuneet selvityksestä toiseen. Näitä samoja huomioita tein myös omassa työssäni, eikä tutkimukseni siten tuonut esille kovinkaan uusia tai yllättäviä asioita. Monet omassa työssäni esille tulleet kehittämiskohteet olivat siten jo aiemmin havaittuja, kuten toiminnan resursointi (esim. Tala 2005, Pakarinen 2012), tutkimustiedon hyödyntämiseen liittyvät ongelmat (esim. Husman & Johanson, 2015) sekä uudet, ilkeät ongelmat (esim. Branders, 2015 tai Hämäläinen & Aro, 2015).

Ehkä uusimpana näkökulmana työni osalta voidaan pitää sitä, että tietoa ja sen arvoa säädösvalmistelulle on tässä työssä tarkasteltu teoreettisesta näkökulmasta, kun aiemmat selvitykset ovat olleet lähinnä käytännönläheisiä kehittämishankkeisiin ja –toimiin liittyviä. Teoreettisen näkökulman avulla avautui paremmin säädösvalmistelussa käytettävän tiedon monimuotoisuus, joka kattaa aiemmin vahvasti esille nostetun tutkimustiedon ohella myös muita tiedon muotoja, kuten hiljaista asiantuntijatietoa sekä dataa. Omassa työssäni tuli esille myös vähemmän esille nostetut sidosryhmien ja säädösvalmisteluun osallistuvien ministeriöiden asiantuntijoiden osaaminen ja hiljainen tieto sekä erilainen data. Näiden käyttöä ja merkitystä säädösvalmistelulle on tutkittu vähemmän, vaikka niiden rooli on kuitenkin keskeinen. Esimerkiksi säädösvalmistelua tekevien virkamiesten asiantuntijuuden kautta kaikki tutkimustieto kuitenkin tulkitaan ja sen merkitys arvioidaan, jolloin inhimillistä tietotoimintaa ei pidä väheksyä, vaan pikemminkin korostaa.

Sen sijaan oli mielenkiintoista huomata, että organisaatio- ja toimintakulttuuriin tai esimerkiksi Choon (2008) määrittelemään tietokulttuuriin liittyvät tekijät eivät suoraan nousseet haastatteluissa keskeisesti esille. Toki nämä teemat eivät olleet haastattelukysymyksissä tai tässä työssä keskeisesti esillä, mutta tästä huolimatta esille nousivat konkreettiset ajankäyttöön, resursseihin, osaamiseen yms. liittyvät tekijät. Toimintakulttuurin tarkempi analysointi suhteessa säädösvalmisteluun ja tietoperustaisuuteen voisi avata uusia näkökulmia ja kehittämiskohteita.

Jatkotutkimusaiheita tuli työn aikana mieleen useita. Ensinnäkin tietoa ja sen käyttöä olisi edellä mainittujen syiden vuoksi syytä tarkastella koko prosessin osalta ja vielä syventää tiedon monimuotoisuutta. Prosessin seuraavissa vaiheissa valmisteilla oleva lainsäädäntö rikastuu vielä monenlaisilla tiedoilla. Vaikka perusvalmisteluvaiheessa kuullaan jo sidosryhmiä ja muita tahoja, niin varsinainen lausuntomenettely tapahtuu vasta tämän vaiheen jälkeen hyödyntäen esimerkiksi sellaisia palveluita, kuten lausuntopalvelu ja Otakantaverkkopalvelu. Näin olleen suurin osa lausuntomenettelyn kautta tulevista tiedoista tulee mukaan vasta tässä vaiheessa. Eduskuntakäsittely on toinen mielenkiintoinen vaihe, jossa tulee mukaan lisää tietoa. Vaikka asiantuntijoiden tieto on jo kodifioitu eduskuntakäsittelyvaiheessa valmistelumateriaaleihin, tulee valiokuntakäsittelyssä ja esimerkiksi siellä tapahtuvissa asiantuntijakuulemisissa mukaan lisää hiljaista tietoa. Prosessin viimeinen vaihe olisi myös mielenkiintoinen tiedon näkökulmasta. Vahvistettua ja julkaistua laki seuraa täytäntöönpano ja seuranta. Olisi mielenkiintoista tutkia, että mitkä ovat tuon prosessinvaiheen tietotarpeet, kuinka tietoa käytetään prosessin tässä vaiheessa ja millaisiin päätöksiin se mahdollisesti johtaa.

Koska säädösvalmisteluprosessissa tehdään useassa vaiheessa päätöksiä joko virkamiesjohdon tai poliittisen johdon toimesta, niin myös tuo päätöksenteon ja erityisesti tietoperustaisen päätöksenteon tutkiminen olisi mielenkiintoista. Koska säädösvalmistelun kohdalla kyseessä on myös poliittinen prosessi, niin joskus tiedon merkitys voi heikentyä päätöksentekovaiheessa, mikäli arvokysymykset nousevat keskeiseen rooliin. Omassa työssäni oli edustettuina säädösvalmisteluun liittyen vain säädösvalmistelua tekevien virkamiesten näkökulmat, joten niin ylimmän virkamiesjohdon kuin poliittisen johdonkin näkökulmat puuttuvat, mikä voi osaltaan vaikuttaa esimerkiksi siihen, mitkä asiat koettiin kehityskohteiksi. Kun puhutaan lainsäädännöstä, niin osa asioista on sellaisia, jotka herättävät suuresti poliittista mielenkiintoa ja niihin sisältyy erilaisia arvovalintoja, kuten tässäkin työssä ja haastatteluissa tuli esille. Työssäni haastatellut tahot kuitenkin kokevat poliittisen ohjauk-

sen hyvin eri tavalla, kuin taas poliittinen johto itse. Siksi haastateltavien joukon laajentaminen olisi yksi mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde.

Yhteenvetona voidaan todeta, että säädösvalmistelu perustuu hyvin pitkälti tiedon varaan, aivan kuten moderni yhteiskunta yleisemminkin. Monimuotoisesta tiedosta syntyy tässä prosessissa arvoa, mikäli sitä osataan hyödyntää älykkäästi. Julkishallinnolta vaaditaan entistä enemmän tietoperustaisia käytäntöjä joustavuutta ja verkostomaisia organisointitapoja, joilla voidaan luoda esimerkiksi uusia osallistumismuotoja. Tämä näkyy vahvasti myös säädösvalmistelussa, jossa tiedon keräämisen kanavina hyödynnetään tätä nykyä perinteisen työryhmätyöskentelyn ohella myös uusia kanavia erityisesti prosessin myöhemmissä vaiheissa. Tiedon puute tulee säädösvalmistelussa esille lähinnä vain silloin, kun kyse on uudesta aihealueesta, johon liittyen ei vielä juuri ole olemassa tietoa. Yleensä tietoa on olemassa, mikäli aika- ja henkilöresurssit mahdollistavat sen hankkimisen ja arvioimisen. Prosessissa voidaan puhua vaiheittaisesta tiedonkertymästä, kun tietoa kootaan ja arvioidaan useaan kertaan prosessin aikana. Kun ajatellaan tietoa säädösvalmistelun pääomana, niin kysymys on siis enemmän organisaation kyvykkyydestä hyödyntää monipuolisia sisäisiä ja ulkoisia tietovarantojaan. Laajemmin ajateltuna kyse on organisaation kyvykkyydestä hallita osaamisen, suhteiden ja tiedonvirtauksen kokonaisuutta. Tutkimuksessa ei tullut juuri esille siirtyminen esimerkiksi Raivion (2019) mainitsemaan tiedon tai totuuden jälkeiseen aikaan, vaan tieto ja erityisesti tutkimustieto nähtiin edelleen arvokkaana säädösvalmistelun pääomana, ottaen kuitenkin huomioon hankkeiden erilaisuus sekä prosessin poliittinen luonne.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Al-Hawamdeh, S. (2003). Knowledge management: Cultivating knowledge professionals. Oxford: Chandos.
- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uud. p. Tampere University Press, Tampere.
- Baldwin, Robert & Cave, Martin (1999) Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice. Oxford University Press.
- Baldwin, Robert (2003) Legislation and Rule-Making. Teoksessa Peter Cane & Mark Tushnet (toim.) The Oxford Handbook of Legal Studies. Oxford University Press.
- Blackler, F. (1995). Knowledge, Knowledge Work and Organizations: An Overview and Interpretation. Organization Studies. 16/6. EGOS. 1021–1046.
- Boateng, William (2010). Knowledge Management in Evidence Based Medical Practice: Does the Patient Matter? The Electronic Journal of Knowledge Management. 2010 Volume 8 Issue 3.
- Branders, Minna (2015). Tutkimus ja tiedolla johtaminen valtionhallinnon kehittämisessä – esimerkkinä kokonaisturvallisuus. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä (s.259–290). Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes print.
- Carroll, Peter: Does regulatory impact assessment lead to better policy? Policy and Society 29 (2010), 113–122.
- Chen, Ching-chih & Hernon, Peter (1982). Information Seeking: Assessing and Anticipating Information Needs. New York: Neal-Schuman.
- Choo, C. W. (1998). Information management for the intelligent organization: The art of scanning the environment (2nd ed.). Medford N.J.: Information Today.
- Choo, C. W. (2006). The knowing organization: How organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- Choo, C.W. (2008). Information culture and organizational effectiveness. Julkaisussa International Journal of Information Management 33(5):775-779.

DeLong, David W. (2004). *Lost Knowledge, Confronting the Threat of an Aging Workforce*. Oxford University Press, New York.

Drucker, Peter F. (1959). *Landmarks of tomorrow*. Harper & Brothers, Publishers, New York.

Euroopan komissio (1998). *Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi. Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa*. KOM (1998) 585.

Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge*. Boston. Harvard Business School.

Feldman, Martha & March, James (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly* 26(2), 171–186.

Goodin, Robert 2003: *Democratic Deliberation Within*. Teoksessa Fishkin, James – Laslett, Peter (toim.): *Debating Deliberative Democracy*. Malden, MA: Blackwell Publishing, 54–79.

Grönroos, Mauri (2004). *The Dynamics of Knowledge and Networks*, Transatlanta.

Heinonen, O., Berg, A., Lähteenmäki-Smith, K. & Alanko, I. (2017). Julkinen päätöksenteko totuudenjälkeisessä ajassa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 82(1), pp. 94-99.

Heinämäki, Liisa (2018). Hallinto kehittyy ja etsii muotojaan valtionhallinnon uudistuva toimintakulttuuri, s. 31–48. Teoksessa Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa ja johtamista hyvinvointipalveluissa. Lammintakainen Johanna ja Laulajainen Sanna (toim.). *Publications of the University of Eastern Finland, General Series no 24*, Kuopio.

Hertin, Julia & Turnpenny, John & Jordan, Andrew & Nilsson, Mans & Russel, Duncan & Nykvist, Björn: *Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process*. For-schungsstelle für Umweltpolitik-report 03-2007, Berlin.

Hood, Christopher (2002). The risk game and the blame game. *Government and Opposition: An international Journal of Comparative Politics* 37 (1), 15–37.

Husman, Päivi & Johanson, Jan-Erik (2015). Sumussa, karussa, aidattuna. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) *Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä* (s.69–88). Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes print.

Hämäläinen, Riitta-Maija & Aro, Arja R. (2015). Terveyttä edistävän liikunnan politiikka-toimet ja tutkimustieto. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä (s.234–258). Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes print.

Jalonen, Harri (2007). Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen teknillinen yliopisto, julkaisu 693.

Jalonen, Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä (s.40–68). Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes print.

Keinänen, A. & Vuorela, M. (2015). Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies : Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja, 113(2), pp. 170-195.

Keinänen, Anssi; Lonka, Harriet; Pajuoja, Jussi; Vartiainen, Niko; Tuominen, Risto; Halonen, Miia; Koskela, Tarja (2019). Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:12.

Kivinen, Tuula (2008). Tiedon ja osaamisen johtaminen terveydenhuollossa. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 158.

Koenig, M. 1998. From intellectual capital to knowledge management: what are they talking about? *Inspel* 32(4), 222–233.

Koivuaho, Matti (2005). Johdon kontrolli ja tiedonjakamisen dynamiikka tietointensiivisessä organisaatiossa, 3–16. Teoksessa Marjatta Maula – Mirva Peltoniemi (toim.). Tietointensiivinen palvelutoiminta – näkökulmina kompleksisuus ja tiedonhallinta, e-Business Research center, Research Reports 25, Tampere University of Technology & University of Tampere, Tampere.

Korhonen Rauno (2003). Perusrekisterit ja tietosuoja. Edilex, Edita Publishing Oy.

Käpylä, J., Kujansivu, P. & Lönnqvist, A. (2012). National intellectual capital performance: a strategic approach, *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 13, No. 3, pp. 343–362.

Laitinen, Ilpo (2009). Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Lampinen, Osmo (1985). Yhteiskuntatieteellisen tiedon hyödyntäminen poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa. Suomen akatemian julkaisuja 6. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Leckie, Gloria J. & Pettigrew, Karen E. (1997). A general model of the information seeking of professionals: role theory through backdoor? Teoksessa: Information Seeking in Context. Proceedings of an International Conference on Research in Information Needs, Seeking and Use in Different Contexts, 14-16 August 1996, Tampere, Finland. ed. by Pertti Vakkari & Reijo Savolainen & Brenda Derwin. London: Taylor Graham, s. 99-110.

Lindell, Juha; Ollila, Seija; Vartiainen, Pirkko (2014). Kompleksisuuden johtaminen. Teoksessa Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Lehto, Kirsi (toim.) Vaasan yliopiston julkaisuja, opetusjulkaisuja 65, hallintotieteet 2.

Lähtenmäki-Smith, Kaisa & Kuitunen, Soile (2015). Näyttöperustaisuus päätöksenteossa: Tiede- ja tutkimusperustaisuudesta tekemisen demokratiaan. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä (s.115–149). Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes print.

Nieminen, Kati; Alasuutari, Noora; Kautto Petrus; Saarela, Sanna-Riikka; Järvikangas, Inka; Hiltunen, Elina ja Rantala, Kati (2019). Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38.

Niemivuo, Matti (2002). Kansallinen lainvalmistelu (2. uud. p.). Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Niiniluoto, I. (1996). Informaatio, tieto ja yhteiskunta: Filosofinen käsiteanalyysi (5. täyd. p.). Helsinki: Edita.

Niiniluoto, I. (2019). Kuka hukkasi totuuden?. Tieteessä Tapahtuu, 37(2). Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/tt/article/view/79939>.

Niiranen, Vuokko (2015). Tiedolla johtaminen – Mistä tulossa, minne menossa? Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä (s.305–318). Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes print.

Niiranen, Vuokko & Joensuu, Minna & Martikainen, Mika (2013). Millä tiedolla kuntia johdetaan. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarja nro 74.

Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation. New York. Oxford University Press.

OECD (2000). Knowledge management in the learning society. Paris: OECD.

Oikeusministeriö (1996) Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 30.5.1996. Lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1996. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2004). Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu ja 2004:4.

Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Oikeusministeriö (2019). Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän raportti. Oikeusministeriön julkaisu. Mietintöjä ja lausuntoja, 2019:39.

Oikeusministeriö. Lainvalmistelun prosessiopas. Luettavissa html-muodossa osoitteessa <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>. Luettu 24.9.2017.

Pakarinen, A. (2011). Lainvalmistelu vuorovaikutuksena: Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Pakarinen, A. (2012). Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämistä ja sääntelyn toimivuudesta. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.

Pfeffer, Jeffrey & Sutton, Robert I. (2006). Evidence-based management. Harvard business review 84(1):62-74, 133.

Polanyi, Michael (1966). The Tacit Dimension. Routledge & Kegan Paul Ltd.

Raivio, Kari (2014). Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2014.

Raivio, K. (2019). Näytön paikka: Tutkimustiedon käyttö ja väärinkäyttö. [Helsinki]: Gaudeamus.

Rantala, K. (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Rantala, K. (2016) Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. *Oikeus*, 45(2), 159–183.

Rytilä, Maari (2011). Tietoperustainen johtaminen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisella terveydenhuoltoalalla. *Acta Electronica Lapponiensis* 81.

Salonius, H. & Lönnqvist, A. (2012). Exploring the Policy Relevance of National Intellectual Capital Information, *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 13, No. 3, pp. 331–342.

Slant, O., Rantala, K. & Kautto, P. (2014). Vaikuttavaa vaikutusarviointia?: Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006). Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset.

Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). Muutosta johtamassa. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Ståhle, P. & Grönroos, M. (1999). Knowledge management tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä. Helsinki. WSOY.

Ståhle, Pirjo & Wilenius Markku (2006). Luova tietopääoma. Tulevaisuuden kestävä kilpailuetu. Edita Prima Oy, Helsinki.

Suurla, Pirjo (2001). Helmiä kalastamassa – avauksia tietämyksenhallintaan. Tulevaisuusvaliokunta, Teknologian arviointeja 6. Oy Edita Ab, Helsinki.

Tala, Jyrki (2005). Lakien laadinta ja vaikutukset. [Helsinki]: Edita.

Tala, Jyrki (2007). Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Tala, Jyrki (2010). Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus, pp. 63-81.

Tuomisto, Jouni; Muurinen, Raimo; Paavola, Juho-Matti; Asikainen, Arja; Ropponen, Teemu; Nissilä, Jussi (2017). Tiedon sitominen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2017.

Tutkimusellinen neuvottelukunta (2012). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimusellisen neuvottelukunnan ohje.

Tiihonen, Seppo (2000). Miten nostaa valtioneuvoston hallintakapasiteettia tietoyhteiskunnassa? Hallinnon Tutkimus 4/2000. Helsinki.

Tuomi, Jouni; Sarajärvi, Anneli (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomi, Jouni; Sarajärvi, Anneli (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Vakkari, Pertti (1999). Tiedonhankinnan tukeminen ja informaatiotutkimus. Teoksessa Tiedon tie. Toim. Ilkka Mäkinen. Helsinki: BTJ Kirjastopalvelu.

Vakkuri, Jarmo (2013). Kenen syy? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/13, 131–134.

Valtioneuvoston kanslia (2009). Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.

Valtioneuvoston kanslia (2011). Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.

Valtioneuvoston kanslia (2015). Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtioneuvoston kanslia (2017). Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2017.

Valtiovarainministeriö (1996). Viranomaisten tiedonkeruuvaltuuksien uudistaminen. Tiedonkeruuvaltuuksia selvittävän työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1996:20. Helsinki 1996. Oy Edita Ab.

Valtionvarainministeriö (2011). Kokonaisarkkitehtuuri.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Kokonaisarkkitehtuuri.pdf, 22.4.2012.

Vartiainen, Pirkko; Raisio, Harri; Lundström Niklas (2016). Kompleksisuuden johtaminen – kohti uutta ymmärrystä, s. 227–268. Teoksessa Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Syväjärvi Antti & Pietiläinen Ville (toim.). Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Virtanen, Petri; Stenvall, Jari; Rannisto, Pasi-Heikki (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki, 2015. Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä (s. 9–26). Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print.

Virtanen, Petri; Stenvall, Jari (2011). Julkinen johtaminen. Tallinnan Raamatutrükikoda, Tallinna.

Wilson, T.D. (1981). On user studies and information needs. *Journal of Documentation* 37(1), 3-15.

Voutilainen, Tomi (2006). Hyvä tietohallinto ja sen sääntely viranomaistoiminnassa. EDILEX, Edita Publishing Oy.

Zack, Michael (2001). If managing knowledge is the solution, then what's the problem? Teoksessa Malhotra, Yogesh (toim.), *Knowledge Management and Business Model Innovation* (s. 16–36). London: Idea Group Publishing.

Viranomaislähteet

Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262.

Valtioneuvoston kanslia, 2017. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2018, taustamuistio. Luettavissa PDF-muodossa osoitteessa <http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8055c9a5>. Viitattu 4.2.2018.

Valtioneuvoston päätös strategisen tutkimuksen teema-alueista ja painopisteestä vuodelle 2020, 10.10.2019. Luettavissa PDF-muodossa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80657dfd>. Viitattu 2.5.2020.

Liite 1: Teemahaastattelun runko

Haastateltava

Virka-asema/työtehtävä

Osasto/yksikkö

Rooli säädösvalmistelussa

Säädösvalmisteluhanke

Tehtiinkö valmistelu virkatyönä vai valmisteluelimen toimesta

Haastattelupaikka ja –aika

I Tiedon muodot, luonne ja omistajuus

- Mitä tietoa valtioneuvostossa käytetään yleisesti?
- Mitä tietoa säädösvalmisteluprosessissa käytetään?
- Kuvaile niitä tiedon muotoja ja tiedon luonnetta, joita käytettiin ko. hankkeen esivalmisteluvaiheessa
- Kuvaile niitä tiedon muotoja ja tiedon luonnetta, joita käytettiin ko. hankkeen perusvalmisteluvaiheessa
- Eroavatko nämä jotenkin tavallisesta säädösvalmistelusta eli liittyykö ko. hankkeen esi- tai perusvalmisteluvaiheen tietoon jotain erityispiirteitä?
- Kuka määritteli mitä tietoja ko. hankkeen esi- ja perusvalmistelussa koottiin/käytettiin?
- Kuka omistaa säädösvalmisteluun liittyvän tiedon?
- (Käytetäänkö ministeriöiden sisällä ja ministeriöiden välillä yhdenmukaisia tietoja/tietoja yhdenmukaisesti?)

II Tieto säädösvalmisteluprosessissa

- Kuinka säädösvalmistelu toimii yleisesti ministeriössä/valtioneuvostossa
- Mikä on tiedon merkitys säädösvalmisteluprosessissa yleisesti?
- Kuinka esivalmistelu- ja perusvalmistelu toimivat ministeriössä/valtioneuvostossa
- Mikä oli tiedon rooli/merkitys ko. hankkeen esivalmisteluvaiheessa? Miten se näkyi?

- Mikä oli tiedon rooli/merkitys ko. hankkeen perusvalmisteluvaiheessa? Miten se näkyi
- Oliko tiedolla jotain erityistä merkitystä ko. hankkeessa vs. säädösvalmisteluhankkeet yleensä?
- (Onko säädösvalmisteluprosessiin liittyvän tiedon merkitys samanlainen ministeriön sisällä/koko valtioneuvostossa?)

III Tietoon liittyvät ongelma- ja kehittämiskohteet

- Mitkä ovat tietoon liittyvät haasteet ministeriössä/valtioneuvostossa yleisesti?
- Mitkä olivat tietoon liittyvät haasteet ko. hankkeen esivalmisteluvaiheessa (esim. tiedon laatu, kattavuus, riittävyys)?
- Mitkä olivat tietoon liittyvät haasteet ko. hankkeen perusvalmisteluvaiheessa (esim. tiedon laatu, kattavuus, riittävyys)?
- Ovatko nämä mahdolliset esille tulleet haasteet yleisiä säädösvalmistelussa vai oliko tässä hankkeessa jotain erityispiirteitä?
- Mitä ja miten kehittäisit säädösvalmistelun esi- ja perusvalmisteluun liittyvää tietoa?
- Tukevatko ministeriön/valtioneuvoston prosessit, järjestelmät, toimintakulttuuri yms. tietoperustaisuutta?